

جامعة محمد خيضر بسكرة  
كلية الحقوق والعلوم السياسية  
قسم الحقوق



# مذكرة ماستر

ميدان: الحقوق والعلوم السياسية

فرع: الحقوق

تخصص: قانون إداري

رقم: .....

إعداد الطالب(ة):

(1) رحمانى سمير

(2) جلول لزهارى

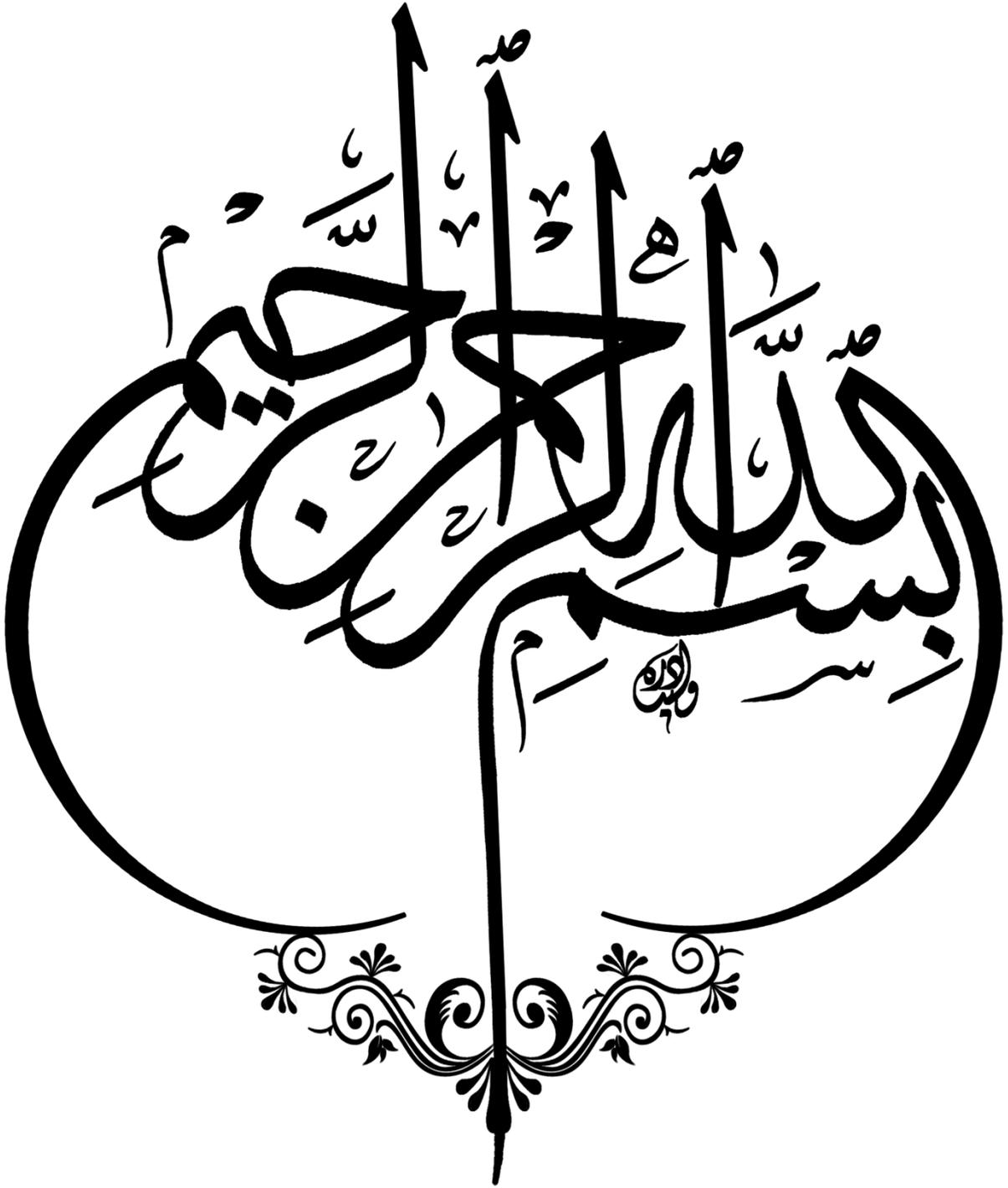
يوم: .....

مبدأ الاستمرارية والانتظام في المرفق العام

## لجنة المناقشة:

|        |             |                     |                    |
|--------|-------------|---------------------|--------------------|
| رئيسا  | جامعة بسكرة | أستاذ تعليم<br>عالي | د. حاحة عبد العالى |
| مشرفا  | جامعة بسكرة | أستاذ<br>محاضر-أ-   | د. لمعيني محمد     |
| مناقشا | جامعة بسكرة | أستاذ تعليم<br>عالي | د. مستاري عادل     |

السنة الجامعية: 2023 - 2024



# شكر وتقدير

الحمد لله رب العالمين والصلاة والسلام على أشرف المرسلين سيدنا محمد وعلى آله وصحبه ومن دعا بدعوته إلى يوم الدين أما بعد نتقدم بجزيل الشكر والاحترام إلى من أفادنا بخبرته العلمية ولم يبق علينا بوقته الثمين وجهده الصادق المتواصل في العطاء والإشراف وتقديم التوجيهات الرشيدة والآراء السديدة في إثراء خبراته العلمية والعملية أستاذي " لمعيني محمد" بارك الله له في عمله وسدده في خطاه، وكل أسرة كلية الحقوق والعلوم السياسية.

وفي الختام إنا نسألك اللهم السداد والفلاح وأن يكون عملنا هذا خالصاً لوجهك الكريم وفي ميزان حسناتنا يوم القيامة.

# إهداء

إلى من أفنوا عمرهما من أجلي

إلى أمي التي حملتني وهنا ووضعتني كرها ومنحتني حبا والتي غمرتني بفيض حنانها والتي  
ربتني صغيرا ونصحتني كبيرا قررتني عيني وفؤادي إلى من كان دعائها سر ناجحي

أمي الغالية

إلى أبي حفظه الله الذي هو سندي في الحياة ومعلمي لك خير الجزاء على حملي وأنا  
ضعيف والصبر عليا وأنا صغير ومساندتي وأنا كبير.

أبي العزيز

إلى كل من أهلي، أصدقائي، وزملائي في العمل والجامعة

رحماني سمير

# إهداء

## إلى والدي العزيزين

إلى من أحمل اسمه بكل فخر، إلى من كلت أنامله ليقدّم لنا لحظة سعادة، إلى من حصد الأشواق

على دربي ليمهد لي طريق العلم.....والدي العزيز.....ز.....

إلى من أفنت عمرها فداء لي، كبرت تحت نظرها واهتمامها وحبها لي وسهرها من أجلي، تفرح

لفرحي وتحزن لحزني هي ينبوع الصبر التفاؤل والأمل.....أمي العزيرة.....

إلى كل إخوتي وأخواتي، إلى كل أصدقائي، إلى كل من لم تسعهم

مذكرتي ووسعتهم ذاكرتي

جلول زهاري

مقدمة

يعتبر المرفق العمومي هو البنية التنظيمية التي تمثل الخدمات التي تقدمها الحكومة للمواطنين والمجتمع بشكل عام، فهي تعمل على تحسين جودة الحياة للمواطنين من خلال توفير الخدمات الأساسية كالتعليم والرعاية الصحية، والأمن والدفاع الوطني.... الخ، بشكل منصف وكفاءة.

لهذا يجب أن تخضع هذه المرافق العمومية لمجموعة من القواعد تملئها جملة من الاعتبارات المختلفة منها العملية قصد تنفيذ السياسة العامة الحكومية، واعتبارات اجتماعية لتحسين الخدمة العامة، وهذا كله ضمانا لإشباع الحاجات العامة، لكن مع التطور الحاصل في العالم في جميع المجالات أضحت هذه القواعد غير كافية، حيث أفرزت هاته التحولات الحاصلة التي مست مختلف النظم في المجتمع ظهور متطلبات جديدة للتسيير، ما يواكب ما وصلت إليه التكنولوجيا بالاعتماد على قواعد مستحدثة متمثلة في الوسائل العلمية التكنولوجية، للتحويل من نمط الإدارة التقليدية إلى نمط الإدارة الإلكترونية بهدف تحسين جودة الخدمة وتقريب الإدارة من المواطن، والسرعة في معالجة متطلبات منتقعي هذا المرفق العام، هذا من جهة.

ومن جهة أخرى إن دراسة النظام القانوني للمرافق العامة بشكل عام يقتضي معرفة المبادئ الأساسية التي تحكمها، والتي اتفق الفقه والقضاء عليها وهي مبدأ المساواة أمامها ومبدأ القابلية للتكيف ومبدأ الاستمرارية والانتظام، هذا الأخير يعني أنه يجب أن تقدم المرافق العامة نشاطها وخدماتها بصفة منتظمة ومتواصلة، لأن الأفراد يرتبون أمورهم على أساس الاستمرارية فلا يمكن تصور توقف أو تأخير في خدمات مرتبطة بمصالح الأفراد، وعى سبيل المثال توقف مرفق الأمن أو مرفق الصحة أو التعليم. الأمر الذي سوف يترتب عنه حدوث اضطراب وإلحاق أضرار تمس الأفراد.

ويعتبر مبدأ الاستمرارية من أهم المبادئ لأن القضاء الإداري كثيرا ما اعتمد عليه حين كانت معظم أحكام ومبادئ القانون الإداري متفرعة عنه، وبغرض تحقيق مقصد استمرارية نشاط المرافق العامة تعين على المشرع وضع الآليات وتكييف الأدوات والقوانين التي تكفل سير المرفق العام بانتظام مهما كانت الظروف.

أهمية الموضوع:

من الناحية العلمية التعرف على مفهوم مبدأ الاستمرارية باعتباره من المبادئ الجوهرية التي تحكم المرافق العامة.

كما أن للإدارة الإلكترونية أهمية وأثر بالغ على مبدأ الاستمرارية كونها إحدى أهم محاور الإصلاح الإداري فهي الية لتحديث المرفق العمومي وتحسين خدماته وبالتالي تحقيق مبادئه لا سيما مبدأ الاستمرارية من الناحية العملية

تتجلى أهمية هذا المبدأ الذي يعرف لدى الكثيرين بروح المرفق العام أو شريانه في إلزام السلطة العامة باتخاذ إجراءات وتدابير تحقق سير المرافق العامة باستمرار وانتظام سواء في الظروف العادية أو الاستثنائية كون الحاجات العامة لا يمكن الاستغناء عنها تحت أي ظرف سواء كان.

### أسباب اختيار الموضوع

#### الأسباب الذاتية:

- من الأسباب الذاتية التي دفعتنا أن نختار هذا الموضوع هو رغبتنا في البحث والاطلاع أكثر في هذا الموضوع وإثراء معارفنا بالإضافة لذلك كوننا من طلبة الدفعة التي تأثرت بتوقف الدراسة الجامعية مارس سنة 2020، عندما كنا طلاب في السنة الأولى ليسانس، جراء جائحة كوفيد19، ما اضطر السلطات العمومية بتكييف قوانينها ووضعت أليات وأدوات لضمان سير الدراسة والحفاظ على مبدأ الاستمرارية باعتماد نظام التعليم عن بعد هذا من جهة، ومن جهة أخرى كون أحدنا يعمل بمرفق عام حيوي يحفظ الأمن للمواطن ويقدم الخدمة بانتظام دون انقطاع ما يتوافق مع التجسيد الكامل لمبدأ الاستمرارية والانتظام الأمر الذي عزز لدينا الرغبة أكثر في دراسة هذا الموضوع.
- تعاملنا في حياتنا اليومية مع شتى المرافق العمومية سواء الإدارية أو الاقتصادية يثير في الفضول فينا في دراستها من هذا الجانب.

#### الأسباب الموضوعية:

- الأهمية التي يكتسيها موضوع تقديم الخدمة العمومية من طرف المرافق العامة
- محاولة إثراء الدراسات القانونية السابقة حول هذا الموضوع كون مبدأ الاستمرارية في الظروف الاستثنائية من المواضيع المستجدة وعلى سبيل المثال: جائحة كورونا

### أهداف الموضوع:

- إعطاء صورة واضحة عن مبدأ الاستمرارية وذلك من خلال دراسة التحول من نمط الإدارة التقليدية إلى نمط الإدارة الإلكترونية ودراسة البعد الزمني للمرفق العام سواء كان في ظرف عادي أو كان في ظرف استثنائي محاولين ربط هذه المتغيرات فيما بينها وبيان أثرها على مبدأ الاستمرارية.
- إبراز الضمانات القانونية والقضائية التي تحمي مبدأ الاستمرارية في الظروف العادية أو الاستثنائية كون الحاجات العامة لا يمكن الاستغناء عنها تحت أي ظرف
- أثر الإدارة الإلكترونية في تعزيز الضمانات الحامية لمبدأ الاستمرارية.

### الإشكالية

في ظل التغيرات المتسارعة التي يشهدها العالم انطلاقاً من التطور التكنولوجي والأزمات المختلفة المتمثلة في الحروب، الكوارث، والأوبئة الصحية، تبرز مسألة الحفاظ على دوام سير المرافق العامة بانتظام في هاته الأوضاع، بالموازاة مع ضمان سيرها في الأوضاع العادية، كإحدى المواضيع الهامة على مختلف الأصعدة سواء القانونية أو القضائية أو الاقتصادية أو الاجتماعية التي تهم الدولة والمواطن في نفس الوقت، والمتمثلة في التزام الدولة بضمن انسيابية تقديم الخدمة العامة باستمرار وحصول المرتفقين على الخدمة العامة مهما كانت الظروف، هذا كله يدفعنا إلى طرح الإشكالية التالية: فيما تتمثل الآليات التي وضعتها السلطات الرسمية في الدولة لضمان ديمومة سير المرافق العامة مهما كانت الظروف؟

الأسئلة الفرعية

- ما هو تعريف المرفق العمومي؟
- ما المقصود بالإدارة الإلكترونية كنمط لتسيير المرفق العمومي؟
- ما هو دور الإدارة الإلكترونية في تحسين الخدمة العامة؟
- ماهي الأسس الفقهية والقانونية التي تأطر مفهوم مبدأ الاستمرارية؟
- ماهي الضمانات القانونية والقضائية لتجسيد مبدأ الاستمرارية؟
- فيما يتمثل أثر الإدارة الإلكترونية في تعزيز الضمانات القانونية والقضائية؟

المنهج المتبع

وللإجابة على هذه الإشكالية تم الاعتماد على عدة مناهج علمية، كالمنهج الوصفي لاستعراض مختلف المفاهيم الواردة في الدراسة وسرد النصوص الدستورية والقانونية كما اعتمدنا على المنهج التحليلي لتحليل واستقراء الأحكام الواردة في النصوص القانونية وتحليل الاجتهادات والنظريات والأحكام القضائية، قصد الخروج بنتائج تكون إجابة عن التساؤلات الفرعية والإشكالية، كما تم الاعتماد على المنهج المقارن من خلال الإشارة إلى إرساء المبدأ في التشريعات المقارنة.

الصعوبات التي واجهتنا

- صعوبة في تحديد وضبط جوانب وأجزاء موضوع البحث في ظل الوفرة الكبيرة للمعلومات وتشعبها ما يجعل تغطية الموضوع من كل جوانبه أمرا شبه مستحيل نظرا لعامل الزمن المحدد ونوعية المذكرة التي لا تسمح بدراسة شاملة.
- صعوبة الحصول على مراجع عند معالجتنا جزء في الموضوع كونه مستجد.
- الالتزامات المهنية أثرت في السير الحسن لإعداد الموضوع.
- عامل الزمن الممنوح لنا لإنجاز الموضوع شكل لنا تحدي وضغط لتسليم الموضوع في المواعيد المحددة.

1. بن علي بن عتو، النظام القانوني لمبدأ استمرارية المرفق العام، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، تخصص قانون عام معمق، جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف، 2023.
  2. أسية بن عياش، الإدارة الإلكترونية كألية لتحسين الخدمة العمومية في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، 2023، تناولت هاته الأطروحة إدارة المرافق العامة في نظام الإدارة الإلكترونية ومنتطرة في إحدى فروعها إلى ترشيد الإدارة لمبدأ سير المرفق العام بانتظام مبينة التطبيق المحكم للمبدأ وتنظيم الإضراب.
  3. عتيقة بلجبل، الإضراب في المرافق العامة، -دراسة مقارنة-، مذكرة لنيل شهادة الماجيستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، بسكرة، 2005.
- هذا مختصر عن بعض الدراسات السابقة التي تناولت جوانب مختلفة عن الموضوع. ونظرا لطبيعة هذا الموضوع ارتأينا دراسته من خلال فصلين.

## خطة الدراسة

### الفصل الأول: نظرية المرفق العام وفكرة مبدأ الاستمرارية

المبحث الأول: الإطار المفاهيمي والتنظيمي للمرفق العام

المبحث الثاني: الإطار المفاهيمي والتنظيمي لمبدأ الاستمرارية والانتظام

### الفصل الثاني: ضمانات حماية مبدأ الاستمرارية في المرفق العام

المبحث الأول: ضمانات سير المرفق العام في الظروف العادية

المبحث الثاني: ضمانات سير المرفق العام في الظروف الاستثنائية

**الفصل الأول: نظرية المرفق**

**العام وفكرة مبدأ الاستمرارية**

الفصل الأول: نظرية المرفق العام وفكرة مبدأ الاستمرارية

"في البداية ينبغي التذكير أن لفكرة المرفق العام علاقة وثيقة بالقانون الإداري كفرع من فروع القانون وهذا ما رأيناه عند دراستنا لأسس القانون الإداري وتطبيق أحكامه، كما اعتمد عليها لرسم مجال اختصاص كل من القضاء العادي والقضاء الإداري واعتبرت مدرسة المرفق العام الدولة بمثابة جسم خلاياه المرافق العامة، ويعتبر المرفق العام أكثر المفاهيم القانونية غموضاً وإثارة للجدل، فمن الفقهاء من ارتكز في تعريفه على المعيار الوظيفي ومنهم من استند في تعريفه للمرفق العام إلى معيار عضوي ومنهم من مزج بين الأول والثاني".<sup>1</sup>

"كما أن المرافق العامة تؤدي دوراً كبيراً داخل المجتمع أياً كان موضوع نشاطها، وهذا يفرض أن تقدم خدماتها للجمهور بشكل مستمر ومتواصل، فلا يمكن أن نتصور مثلاً توقف جهاز القضاء عن الفصل في الخصومات، أو جهاز الأمن عن أداء مهامه أو مرفق الدفاع، إن توقف أحد هذه الأجهزة وغيرها سينجم عنه لا شك إلحاق بالغ الضرر بالمصلحة العامة وبحقوق الأفراد، لذا يتعين على المشرع تحقيق استمرارية نشاط المرفق العام وقيامه بالخدمات المنوطة به".<sup>2</sup>

أين يعتبر مبدأ الاستمرارية أهم المبادئ الحاكمة لسير المرفق العام، ويقتضي بحث هذا المبدأ التطرق إلى مضمونه، والأساس القانوني الذي يستند عليه، وهذا ما ستناوله من خلال المبحثين

المبحث الأول: الإطار المفاهيمي والتنظيمي للمرفق العام

المبحث الثاني: الإطار المفاهيمي والتنظيمي لمبدأ الاستمرارية

<sup>1</sup> - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الخامسة، الجزائر، 2019، ص 429، 430.

<sup>2</sup> - المرجع نفسه، ص 457.

## المبحث الأول: الإطار الفقهي والتنظيمي للمرفق العام

تعتبر فكرة المرفق العمومي أبرز المفاهيم الشائكة والغامضة في القانون الإداري رغم أهميتها كمعيار للنظام الإداري برمته، نظرا لارتباطاتها بالمعطيات السياسية والاقتصادية والاجتماعية السائدة بالدولة، وسوف نحاول في هذا المبحث إلى تعريف المرفق العام في (المطلب الأول) وأركان المرفق في (المطلب الثاني)، وفي (المطلب الثالث) الإصلاح الإداري للمرفق العام.

### المطلب الأول: مفهوم المرفق العام

سنتناول في هذا المطلب المقسم إلى ثلاثة فروع تعريفات فقهية للمرفق العام، (الفرع الأول) نخصه لتعريف المرفق العام ممن خلال المعيار العضوي ونخصص المعيار الموضوعي في (الفرع الثاني) وفي (الفرع الثالث) والأخير سنحاول وضع تعريف متفق عليه.

### الفرع الأول: تعريف المرفق العام وفق المعيار العضوي

ذهب أنصار هذا المعيار إلى إعادة تعريف المرفق العام على أنه المؤسسة التي تديرها الإدارة بهدف تحقيق النفع العام. بمعنى أن المرفق العام هو أي هيئة أو منظمة عامة تنشئها الدولة وتخضعها لإدارتها بغرض تلبية الحاجات العامة بشكل منتظم. مثال على ذلك هو مرفق التعليم الذي يشير إلى الهيئة أو الإدارة أو الوزارة المسؤولة عن تعليم الأطفال والشباب، وكذلك مرفق النقل الذي يشير إلى الإدارة أو الهيئة المسؤولة عن نقل الأشخاص والمواد. يعتبر جميع هذه المرافق مرافق عامة لأنها منظمات تأسسها الدولة بهدف تقديم خدمات للجمهور. من الناحية المفهومية، يعتمد مفهوم المرفق العام وفقاً لهذا المعيار على المظهر الخارجي. فإذا كان يدل هذا المظهر الخارجي على وجود مؤسسة إدارية تسعى لتحقيق مصلحة عامة، فهذا يعني وجود مرفق عام، الفقهاء الفرنسيون عرفوا المرفق العام استناداً إلى المعيار الشكلي على أنه "منظمة عامة تقدم خدمة عامة باستخدام أساليب السلطة العامة". وقد أيد هذا الرأي الأستاذ. ديلوبادير والفقهاء لوران جورج وفيدل و برتيلمي.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> - عتيقة بلجبل، الإضراب في المرافق العامة، -دراسة مقارنة-، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، بسكرة، 2005، ص33.

الفرع الثاني: تعريف المرفق العام وفق المعيار الموضوعي

يتعلق هذا المعيار بغاية النشاط والتي يجب أن ترتبط بتحقيق المصلحة العامة حيث يصح إلحاق وصف المرفق العمومي به، في تحديده لهذا العنصر أعطى منح **jeze** مفهوما ذاتيا للمرفق العام عندما اعتبر أن السلطة الحاكمة لبلد محدد وفي وقت محدد هي المنوطة بتحديد حاجات المصلحة العامة التي يتعين تلبيتها بواسطة وسيلة المرفق العمومي ما أعتبر نقطة خلاف جوهرية مع تصور **DUGUIT** الموضوعي للمرفق العام.<sup>1</sup>

والقائم على اعتبار هذا الأخير قيذا على سلطة الدولة لا وسيلة تحكيمية في يدها.

تميز مفهوم المصلحة العامة في ظل الدولة الحارسة بحكم طابعها الليبرالي والمحايد في مواجهة النشاط الاقتصادي بالمحدودية، الوضوح وسهولة التحديد، حيث انصرف أساسا إلى الوظائف المرتبطة بالضبط الاجتماعي أو كما تعرف بالوظائف السيادية (العدالة، الدفاع، أما فيما يخص النشاط الصناعي والتجاري فقد كان محفوظا للمبادرة الخاصة تطبيقا لمبدأ حرية التجارة والصناعة كمبدأ ليبرالي يمنع الأشخاص العمومية من ممارسة النشاط الاقتصادي بنفسه، أي من التصرف كعون اقتصادي منتج للسلع والخدمات.<sup>2</sup>

غير أن الطبيعة النسبية والمتحركة لفكرة المصلحة العامة سرعان ما أدت إلى تطور مفهومها ومجالات تطبيقها، حيث استخدمت من القاضي الإداري الفرنسي لتبرير تدخل الأشخاص العمومية لاسيما المحلية لإنشاء مرافق عمومية ذات طابع صناعي وتجاري في حالة نقص المبادرة الخاصة في هذا الإطار وكان ذلك في قراره الصادر بتاريخ 30 ماي 1930 في قضية الغرفة النقابية لتجارة التجزئة لمدينة Nevers، وعلية تميزت نشاطات العامة المبررة لإنشاء مرافق عمومية.<sup>3</sup>

وفي الأخير، يمكننا أن نعتبر المرفق العام بناءً على المعيار الموضوعي أو المادي كل نشاط يقوم به فرد عام بهدف تلبية الحاجات العامة ومن ثم يستثنى من هذا التعريف المنشآت الخاصة مثل الشركات الخاصة، وكذلك المشاريع التي تهدف إلى تحقيق الربح.<sup>4</sup>

1 - شمس الدين بشير الشريف، سميحة لعقابي، قانون المرفق العمومي، منشورات دار الهدى، الجزائر، 2023، ص 29.

2 - المرجع نفسه، ص 29.

3 - المرجع نفسه، ص 30.

4 - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 430.

الفرع الثالث: تعريف للمرفق العام متفق عليه

من خلال التعاريف التي تم ذكرها سابقاً، نتوصل إلى صعوبة الاتفاق بين الفقهاء على تحديد تعريف شامل للمرفق العام. لذلك، تم منح الدولة صلاحية مزاولة أي نشاط يهدف إلى تلبية الاحتياجات العامة. وبالتالي، اتجهت الرؤية السائدة في الفقه إلى الجمع بين المعيارين الشكلي والموضوعي لتحديد المرفق العام. في الفقه الفرنسي، يمكننا أن نلاحظ أن العميد ليون ديغي قد قام بتعريف المرفق العام استناداً إلى دمج المعيارين، حيث وضع الحجج التي اعتمدها في هذا التعريف كما يلي: "نشاط يتطلب أداءه من قبل السلطة لتحقيق التضامن الاجتماعي".

وفي الفقه الجزائري نجد أن الأستاذ **عبد رية عبد الصمد** عرف المرفق العام على أنه كل نشاط تقوم به الإدارة العامة أو تعهد به إلى أحد الأفراد ليتولى إدارته تحت إشرافها ورقابتها بقصد إشباع حاجة عامة للجمهور على وجه منظم ومضطرر

وعن الدكتور **عمار عوابدي** قام بدمج المعايير المختلفة عند تعريف المرفق العام، حيث يرى أنه يشمل كل مشروع يديره الدولة بنفسها أو تحت إشرافها، وذلك لتلبية الحاجات العامة وتحقيق المصلحة العامة.<sup>1</sup>

فالجانب الشكلي تركز على الهيئة أو الجهة التي تقوم بممارسة النشاط، بينما يركز الجانب الموضوعي فقط على طبيعة النشاط نفسه. نتيجة لذلك، ظهر الاتجاه المختلط الذي يجمع بين الجانبين الشكلي والموضوعي. وبناءً على هذا الاتجاه، يتضمن المرفق العمومي كلاً من المنظمة والجهاز. ويمكن اعتبار كل من المنظمة والنشاط مرفقاً عاماً، إذا توافرت فيهما العناصر المميزة للمرفق العام وفقاً لهذا الاتجاه، يعتبر المرفق العام مشروعات تهدف إلى تحقيق التمتع العام، وتحتفظ الدولة أو الحكومة بالكلمة العليا في إنشائها وإدارتها أو إلغائها.<sup>2</sup>

<sup>1</sup>- عتيقة بلجبل، المرجع السابق، ص34،35.

<sup>2</sup>- الزغبى خالد، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1998، ص68.

المطلب الثاني: أركان المرفق العام

من خلال التعريفات التي سبق ذكرها نستنتج أن المرفق العمومي يقوم على أربعة عناصر أساسية، لذلك حتى يحقق المرفق العام المصلحة العامة لجميع المنتفعين فقد أنشأ له الفقه أسس ومبادئ أجمع عليها الفقهاء واستقرت في أحكام القضاء، فهو من إنشاء الدولة (الفرع الأول) والهدف منه تحقيق المصلحة العامة (الفرع الثاني) كما يخضع لسلطة الدولة (الفرع الثالث) ولنظام قانوني متميز (الفرع الرابع) وهو ما سنطرق إليه في هذا المطلب بنوع من التفصيل.

الفرع الأول: المرفق العام تنشئه الدولة

أولاً: المرفق عام تحدته الدولة:

ويقصد بذلك أن القرار بتصنيف نشاط معين كخدمة عامة وتعيينه ضمن المرافق العامة يعود للدولة بناءً على قانون محدد، ولا يلزم أن تكون الدولة مسؤولة مباشرة عن إدارة كل هذه المشاريع. وفي هذا السياق، قدم الفقيه ديجي تعريفاً للمرفق العام وصفه بأنه: أنواع الأنشطة أو الخدمات التي يعتبر الرأي العام في بعض الأحيان وفي دولة معينة أنه من واجب الحكام تقديمها نظراً لأهميتها للمجتمع، وبسبب عدم إمكانية توفيرها بشكل كامل دون تدخل الحكومة.<sup>1</sup>

ثانياً: نطاق اختصاص الدولة بإنشاء المرافق العامة:

ابتداءً يتم تحديد نطاق الاختصاص الإنشائي للدولة فقط من خلال المرافق العامة الوطنية، وتشمل هذه المرافق الضرورية لاحتياجات الجماعة الوطنية، والتي يراها الدولة ضرورية لتلبية حاجات الجمهور من خلال إنشاء مرافق عمومية. وعلى النقيض، فإن إنشاء المرافق العامة المحلية يعتبر من اختصاص الجماعات المحلية، وفقاً للقوانين الحالية في المدينة والولاية. يعتبر المشرع هو الجهة المسؤولة عن توزيع الاختصاصات بين الدولة والجماعات المحلية في مجال إنشاء المرافق العامة، وذلك عن طريق تحديد الاحتياجات التي يجب تلبيتها على المستوى الوطني وتلك التي يمكن توفيرها على المستوى المحلي.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> عبد المجيد بن يكن، المرافق العامة ونظامها القانوني في التشريع الجزائري، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، العدد 11، جامعة عاشور بن زيان بالجلفة، 2018، ص 588، 589.

<sup>2</sup> شمس الدين بشير الشريف، سمحة لعقابي، المرجع السابق، ص 109، 110.

الفرع الثاني: هدف المرفق العام هو تحقيق المصلحة العامة

عرفنا سابقا أن المرفق العام مشروع يستهدف تحقيق المصلحة العامة. وهذا العنصر هو الأكثر إثارة للجدل من جانب الفقهاء.

ذلك أن المصلحة العامة هي هدف كل وظيفة إدارية، بل وحتى المؤسسات التي تسيورها الدولة والتي تكون غايتها تجارية بحتة كالمؤسسات الاقتصادية إنما تسعى إلى تحقيق المصلحة العامة.

كما أن المصلحة العامة ليست حكرا على الإدارة فمن الوظائف التي يمارسها الأشخاص العاديون، ما تتصل كذلك بالمصلحة العامة كخدمات البناء والنقل.<sup>1</sup>

ولقد وقد وضع الفقه معيارا للخروج من هذه المشكلة. فإذا كانت المصلحة العامة تمثل الهدف الأساسي للنشاط الذي يمارسه الشخص الاعتباري وتم استيفاء المرتكزات الأخرى، يتمون المرفق العام. ويقول René Chapus رينيه شابيه في هذا الصدد: إذا تم أداء الوظيفة في المقام الأول لصالح الآخرين، فإنها تمثل منفعة عامة، فإذا مورست أساساً للمصلحة الذاتية للمصلحة التي تتبعها فإنها تمثل وظيفة لمصلحة منفعة خاصة.<sup>2</sup>

ولهذا لا تخفى الطبيعة المرنة لهذا العنصر نظرا لمرونة فكرة الحاجة العامة والمصلحة العامة، إذ يرى الفقيه Duguit أن الحاجات العامة هي: الأنشطة والخدمات التي يقدر الرأي العام في وقت معين، وفي دولة معينة أنه يجب على الحكام القيام بها لأهمية هذه الخدمات للجماعة. ولأنها لن تؤدي بشكل مثالي دون تدخل الحكام.

ويترتب على ذلك أن المرافق العامة إنما تقوم بتقديم خدماتها أصلا بصورة مجانية Gratuit رغم ما قد تفرض من رسوم Taxes لا ترقى أبدا إلى سعر تكلفة الخدمة المقدمة، مثل: رسوم الاستفادة من خدمات المستشفيات العامة، أو الدراسة بالجامعات.... الخ.<sup>3</sup>

<sup>1</sup>- عمار بوضياف، المرجع السابق، ص433.

<sup>2</sup>- المرجع نفسه، ص433.

<sup>3</sup>- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013، ص 236، 237.

الفرع الثالث: خضوع المرفق العام لسلطة الدولة

يعد هذا العنصر من أهم عناصر المنشأة العامة لأنه ما يميزها عن المشاريع الخاصة، حيث أن هناك العديد من المشاريع الخاصة التي تحقق النفع العام، ولكنها لا تعتبر مرافق عامة مثل المعاهد الخاصة التي ينشئها الأفراد، وهي مشاريع خاصة ذات نفع عام، لكنها لا تخضع لرقابة السلطة، ولذلك يشترط لاعتبار المشاريع التي تهدف إلى تحقيق المنفعة العامة مرافق عامة أن تكون خاضعة للسلطة العامة المتمثلة في الدولة أو أحد أشخاص القانون العام.<sup>1</sup>

ولا يعني الخضوع للسلطة العامة مجرد قيامها بالإشراف على المشروع، بل أن لها حق التوجيه في ضوء ما يتعلق بإنشاء المشروع وتنظيمه، ويتحقق ذلك إما عن طريق الجهة الإدارية التي تدير المشروع مباشرة بنفسها، أو بتولي مهمة الإشراف والتوجيه على المشروع إذا كان يدار بشكل غير مباشر.<sup>2</sup>

الفرع الرابع: الخضوع لنظام قانوني استثنائي

يقصد بالنظام القانوني الاستثنائي أو الخاص الذي يحكم المنفعة العامة، هي مجموعة من القواعد والأحكام والمبادئ القانونية التي تختلف جذريا عن قواعد القانون الخاص، وعن القواعد التي تحكم المشاريع الخاصة، ما دامت نظرية المنفعة العامة تلعب دورها، أي دور أساسي في وجود القانون الإداري كقانون مستقل ومختلف عن فروع القانون الأخرى، ويعتبر المرفق العام وسيلة من وسائل السلطة العامة في الدولة لتحقيق المصلحة العامة، ويسمح هذا النظام القانوني بإنشائه وتنظيمه وإدارته والرقابة عليه.<sup>3</sup>

المطلب الثالث: الإصلاح الإداري للمرفق العام (الانتقال إلى الإدارة الإلكترونية)

<sup>1</sup>-ريم هاجر بكار، عبد القدر بوراس، النظام القانوني للمرافق العامة في ظل نظام اقتصاد السوق، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية، المجلد 08، العدد 02، 2023، ص 182.

<sup>2</sup>- محمد الزين ميلاس، النظام القانوني للمرفق العام، دائرة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، المجلد 05، العدد 02، 2021، ص 247.

<sup>3</sup>- عبد الكريم بن منصور، نظرة مفاهيمية للمرفق العام في الجزائر، المجلة الجزائرية للدراسات التاريخية والقانونية، العدد 1 و2، 2016، ص 174.

يوجد أكثر من وجه للإصلاح الإداري للمرفق العام، لكن سندرس أهم إصلاح والذي يمس بصفة مباشرة مبدأ الاستمرارية في ظل التطور التكنولوجي والظروف المستحدثة.

باتت الإدارة الإلكترونية موطن اهتمام بالغ لدى الجميع لما توفر من خدمات رقمية للمواطن، مع بسط نفوذها على جل الأنشطة السائدة في المجتمع المعلوماتي، وبنسق يتناسب مع طبيعة الأداء الذي تمارسه أدوات المعلومات والاتصال في مجتمع المعلومات والمعرفة المعاصرة. في ظل التحول من الإدارة التقليدية إلى الإدارة الرقمية، فإن هناك جوانب جديدة تأخذ مكانها وتفرض نفسها، مع ظهور الإنترنت وتطور التكنولوجيا، أصبح من الضروري تحويل المهام والملفات الورقية إلى ملفات ووظائف إلكترونية، كما يمكن لهذه التكنولوجيا أن تخدم العديد من الأهداف وتمكن المواطنين من الوصول إلى المعلومات، مما يعني زيادة الإدارة والفعالية والكفاءة، ويمكن أن تؤدي نتائج هذه التطبيقات إلى القضاء على الفساد وزيادة قناعة المواطن.<sup>1</sup>

ولما كان المرفق العام مظهرا من مظاهر الوظيفة الإدارية للدولة، فإن الحاجة إلى تحديثه وتحسين خدماته استدعت من الدولة ضرورة التحول من اعتماد أسلوب الإدارة التقليدية إلى أسلوب الإدارة الإلكترونية من خلال استخدام الوسائل والتقنيات الإلكترونية الحديثة لتوفير المرونة استجابة للمتغيرات الداخلية والخارجية، وصولا إلى اختصار الإجراءات التي تبدد الوقت والجهد والمال.<sup>2</sup>

مما سبق سوف نتعرف في هذا المطلب على مفهوم الإدارة الإلكترونية في (الفرع الأول) ومتطلباتها في (الفرع الثاني) وفي (الفرع الثالث) سنتطرق إلى مظاهر تحسينها للخدمة العامة وأثرها على مبدأ دوام سير المرفق العام أما أثر الإدارة الإلكترونية في تعزيز ضمانات حماية مبدأ الاستمرارية سواء في الظروف العادية أو الاستثنائية فسوف نتطرق إليه بالتفصيل في (الفصل الثاني).

الفرع الأول: مفهوم الإدارة الإلكترونية كنمط لتسيير المرفق العام

أولا: تعريف الإدارة الإلكترونية

<sup>1</sup> -أسية بن عياش، الإدارة الإلكترونية كألية لتحسين الخدمة العمومية في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، 2023، ص12.

<sup>2</sup> -نادية بوخرص، الإدارة الإلكترونية وأثرها على مبدأ استمرارية المرفق العام، مجلة الحقوق والحريات، المجلد10، العدد01، 2022، ص1754.

إن حداثة مصطلح الإدارة الإلكترونية في الفكر الإداري المعاصر أدت إلى ظهور العديد من التعريفات المختلفة لهذا المفهوم من قبل المفكرين والباحثين، إلا أن جميع هذه التعريفات تصب في هدف واحد وهو توظيف التكنولوجيا في العمليات الإدارية، تُعرف الإدارة الإلكترونية بشكل عام على أنها استخدام تقنيات المعلومات والاتصالات الحديثة في عمليات التخطيط والتنفيذ والمراقبة للمشاريع والأنشطة والبرامج الحكومية، لذلك فإن جوهر الإدارة الإلكترونية وأساسها هو تكنولوجيا المعلومات وتطبيقاتها المتنوعة، وهو مفهوم جديد ظهر في البداية في البلدان المتقدمة التي تسعى لتوفير خدمات متميزة لمواطنيها، وتواكب الحكومات في هذه الدول بشكل مستمر التطورات التكنولوجية في هذا المجال، عرف **نجم عبود** نجم الإدارة الإلكترونية بأنها العملية الإدارية القائمة على الإمكانيات المتميزة لشبكة الإنترنت وشبكات الأعمال في التخطيط والتوجيه والرقابة على الموارد والقدرات الجوهرية للمؤسسة بشكل لا يعترف بالحدود من أجل تحقيق الأهداف الاستراتيجية للمؤسسة، في حين قدم **علي حسن باكير** تعريفاً للإدارة الإلكترونية بأنها الإدارة الاستراتيجية لعصرنة المعلومات وتحديث وسائل التعامل معها، والتي تعمل على تحقيق خدمات أفضل وأكثر كفاءة للمواطنين والمؤسسات والزبائن، إضافة إلى تحقيق استغلال أمثل للمال والوقت والجهد، وتحقيقاً للمطالب المستهدفة والجودة المطلوبة.<sup>1</sup>

كما أن المصطلح الحديث للإدارة الإلكترونية هو استخدام الوسائل والتقنيات الإلكترونية بكل ما تقتضيه الممارسة أو التنظيم أو الإجراءات أو التجارة أو الإعلان، وينصب هذا المعنى كذلك على أمور غير إدارية، فهي مدخل إداري معاصر يعمل في فلسفة مفهوم إدارة بلا ورق حيث يعتمد على تكنولوجيا المعلومات والاتصال في العمليات الإدارية المختلفة من تنظيم ومتابعة لمجريات العمل الإداري لغرض تحسين الخدمات الإدارية للمواطن.

كما يمكن استخلاص تعريف آخر يركز على الجانب العملي مفاده: عملية تحويل طلب الزبون الورقية إلى إلكترونية لجعل الزبون يتحرك بطريقة ملائمة لتطبيق الأعمال الإلكترونية، مما يحسن من كفاءة وفاعلية هذا العمل.<sup>2</sup>

إنها الحكومة الإلكترونية، النهج المتطور لإدارة شؤون الدولة ومرافقها العامة بكفاءة واقتدار، تستهدف تحسين جودة الخدمات المقدمة للجمهور، من خلال الاستفادة القصوى من التقنيات

<sup>1</sup> -أسية بن عياش، المرجع السابق، ص15.

<sup>2</sup> - المرجع نفسه، ص15.

الرقمية الحديثة، في إطار من الشفافية والمصداقية، ففضلها تُبَسِّط الإجراءات وتُيسِّر على المواطنين، لتحقيق أقصى درجات الرضا والانتفاع.<sup>1</sup>

كما تعني تبني التغيير والتعديل في العلاقة بين الحكومة من ناحية، والمواطنين من ناحية أخرى، بتقديم الخدمات العامة بطريقة مختلفة عن الطرق التقليدية، أي بالطرق الإلكترونية والعمل على تحسين نوعيتها وبناء ثقة بين الدولة ومواطنيها، بطريقة ديمقراطية وشفافة.<sup>2</sup>

### ثانياً: خصائص الإدارة الإلكترونية

إن إدخال التكنولوجيا على الإدارة العامة جعلها تتميز بكونها إدارة بلا ورق، بلا مكان أو زمان وبلا تنظيمات جامدة وسنتطرق إلى هذه الخصائص كما يلي:

**1- الإدارة الإلكترونية إدارة بلا ورق:** إن الإدارة الإلكترونية هي صناعة الامتزاج بين ثلاث عناصر أساسية، تتمثل في عتاد الحاسوب، والبرمجيات، وشبكات الاتصال، فالعتاد يتمثل في المكونات المادية للحاسوب وملحقاته، أما البرامج فتعني الشق الذهني من نظم وشبكات متمثلة في برنامج النظام وبرامج التطبيقات، أما الشبكات فهي الوصلات الإلكترونية ونسيج شبكات الأنترنت والإكسترانت والأنترنت، فالإدارة الإلكترونية عندما تمارس بهذه العناصر فهي تتخلى عن استعمال الورق في تعاملاتها، وستستغني عن استخدام الأدوات التقليدية وتعتمد على البريد الإلكتروني والأرشيف الإلكتروني والمفكرات الإلكترونية والرسائل الصوتية ونظم تطبيقات المتابعة الآلية.<sup>3</sup>

**2- الإدارة الإلكترونية إدارة بلا مكان:** ويتجسد ذلك باستخدامها أدوات تكنولوجيا المعلومات والعمل بها عن بعد ومن أي مكان أو موقع، في إطار ما يسمى بالمؤسسات الافتراضية.<sup>4</sup> والشركات الإلكترونية التي تنشط وتعمل عبر الأنترنت.

<sup>1</sup> -فاكية سقني، أثر الإدارة الإلكترونية على المبادئ التي تحكم سير المرفق العام، مجلة الأبحاث القانونية والسياسية، العدد 02، كلية الحقوق والعلوم السياسية سطيف، 2020، ص 278.

<sup>2</sup> -المرجع نفسه، ص 278.

<sup>3</sup> -ليندة أونيسي، المبادئ الضابطة للمرفق العام الإلكتروني، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، المجلد 14، العدد 01، جامعة عباس الغرور، خنشلة، 2021، ص 206، 207.

<sup>4</sup> -المرجع نفسه، ص 207.

3- الإدارة الإلكترونية إدارة بلا زمان: لا تلتزم الإدارة الإلكترونية بأوقات العمل الرسمية فخدماتها متاحة في كل وقت على مدار الأربع وعشرين ساعة، وطيلة أيام الأسبوع، فلا مجال للتحجج بالأعياد والعطل والليل لغلاق باب الإدارة في وجه المواطن، لأنها تعمل على مدار اليوم وطيلة أيام السنة دون توقف.

4- الإدارة الإلكترونية إدارة بلا تنظيمات: فبفضل الإدارة الإلكترونية صار بالإمكان الحديث عن تنظيمات ذكية تتسم بالمرونة التي تعتمد على صناعة المعرفة، وقابلة لمواكبة جميع التغيرات.<sup>1</sup>

ثالثاً: تمييز الإدارة الإلكترونية عن غيرها من المفاهيم المشابهة

### 1- تمييز الإدارة الإلكترونية عن الحكومة الإلكترونية

كثر النقاش حول مصطلحي الإدارة الإلكترونية، والحكومة الإلكترونية، وطبيعة العلاقة بينهما، حيث يرى فريق من الباحثين أن العلاقة بينهما هي علاقة الجزء بالكل، فتمثل الإدارة الإلكترونية الجزء، وتعني تحويل جميع عملياتها إلى النسق الإلكتروني من خلال استخدام التقنيات الحديثة والمتطورة أما الفريق الآخر فيرى أنها مترادفان، وحثته في ذلك أن مصطلح الإدارة الإلكترونية مشتق من الأساس من المصطلح الإنجليزي E-Gouvernement والذي يعني الحكومة الإلكترونية.

لذا يمكن اعتبار أن الإدارة الإلكترونية تمثل الاستراتيجية الأولى قبل الحكومة الإلكترونية عن طريق صقل مهارات الموظفين الإداريين والارتقاء بهم من مهارات الإدارة الكلاسيكية إلى مهارات الإدارة الإلكترونية، وتأتي ثانياً الحكومة الإلكترونية التي تترجم تطور الإدارة الإلكترونية، وتشمل عملية التفاعل الإيجابي بين المؤسسات المختلفة، فالإدارة الإلكترونية يعتبر المصطلح الذي يحمل في طياته كافة أبعاد المفاهيم الإلكترونية، في حين تعتبر الحكومة<sup>2</sup>

الإلكترونية بأنها استخدام تقنيات المعلومات لتحسين الأداء الحكومي وتقديم الخدمات العامة إلكترونياً للمواطنين، فهي تسير عمليات الدولة ومعاملاتها من خلال المنصات الرقمية.<sup>3</sup>

<sup>1</sup>- نفس المرجع السابق، ص 207.

<sup>2</sup>- أسية بن عياش، المرجع السابق، ص 25، 26.

<sup>3</sup>- نفس المرجع السابق، ص 26.

## 2- تمييز الإدارة الإلكترونية عن الأعمال الإلكترونية

تتولى استراتيجية الإدارة الإلكترونية صياغة وتنفيذ الخطة الاستراتيجية الخاصة بكل وحدة أعمال، وتحديد إمكاناتها والأهداف المطلوب تحقيقها، ولغرض النجاح في أداء الخدمات الإلكترونية، لا بد أن يكون في استراتيجية الأعمال تحديد دقيق لنطاق عمل الإدارة الإلكترونية، فهنا يتبين أن كل من الإدارة الإلكترونية والأعمال الإلكترونية يشتركان في وجود بنية تحتية، تشرع هذا العمل من أجهزة وبرمجيات وأنترنت وما شابه، كما يتطلبان وجود كوادر بشرية فالأعمال الإلكترونية هي استخدام تقنيات العمل بالأنترنت لتطوير أنشطة العمل الحالية، أو لخلق أنشطة عمل جيدة، ترتبط بالزبون من خلال التجارة الإلكترونية وبإدارة أعمال المنظمة من خلال الإدارة الإلكترونية، والتجارة الإلكترونية هي أداء الأعمال التجارية من خلال شبكة الأنترنت، وعليه: الإدارة الإلكترونية للأعمال + التجارة الإلكترونية = الأعمال الإلكترونية.<sup>1</sup>

## 3- تمييز الإدارة الإلكترونية عن الإدارة التقليدية

الإدارة التقليدية هي تلك الإدارة التي يتم تنفيذ الأعمال فيها بالمعاملات الورقية، ويتم حفظها في ملفات ومجلدات وكتب، في حين نجد أن المفهوم الشائع للإدارة الإلكترونية هو الاستغناء عن المعاملات الورقية، عن طريق الاستخدام الواسع لتكنولوجيا المعلومات، أما من حيث التنظيم ترتكز الإدارة بمفهومها التقليدي على الهرمية والتقسيم القائم على التخطيط وأوامر في الأعلى والسرية أسلوباً ومنهجاً، بينما الإدارة الإلكترونية فهي إدارة تنفيذ الخطط في الأسفل، والانفتاح والشفافية والتحالفات الاستراتيجية، أما من حيث المبدأ فإن كلا التخطيطين (التقليدي والإلكتروني) يضع أهدافاً مستقبلية تقوم على التوجه المستقبلي بالاعتماد على الماضي والحاضر.<sup>2</sup>

بعد التعرف على الإدارة الإلكترونية سنستقي منها تعريفاً للمرفق العام الإلكتروني.

### رابعاً: تعريف المرفق العام الإلكتروني

لا يختلف المرفق العام التقليدي والمرفق العام الإلكتروني من ناحية الهدف وتلبية احتياجات الجمهور وتحقيق المصلحة العامة إلا أن الفروقات الممكن الحديث عنها تكمن ابتداءً في الوسيلة أو الآلية المستعملة في تقديم الخدمة العمومية، فالأول تتم بصورة مباشرة بين الموظفين والجمهور

<sup>1</sup> - المرجع نفسه، ص 28، 29.

<sup>2</sup> - المرجع نفسه، ص 31، 32.

عن تنقل أحدهما عند الآخر، بينما تتم الثانية بصفة غير مباشرة، عن طريق البوابات والمنصات الإلكترونية الحكومية إلى بعض الفروقات الخرى كتوقيت العمل

ويمكن بالاعتماد على مفهوم الإدارة الإلكترونية استنباط تعريف للمرفق العام الإلكتروني، ويمكن القول بأنه: إطار عام ومنظومة تقنية متكاملة تختلف عن الممارسات التقليدية للإدارة العادية إذ أنها تشمل تحولاً كبيراً في العمل يشمل الأنشطة الحياتية في الدول من بشرية واجتماعية اقتصادية و إنتاجية للتطوير الداخلي لها ويهدف إلى تقديم خدمات أفضل من تلك التي تؤديها الإدارة التقليدية أصلاً، وأيضاً هو استخدام القدرة التقنية في تحسين مستوى أداء الأجهزة الحكومية رفع كفاءتها وتعزيز فاعليتها في تحقيق الأهداف المرجوة منا، إذن المرفق العام الإلكتروني هو كل النشاطات والخدمات التي تقدمها الحكومة للجمهور عبر المواقع الحكومية الإلكترونية أو بأي وسيلة إلكترونية أخرى من أجل تحقيق مصلحة عامة.

ومما سبق القول يمكن القول أن المرفق العام الإلكتروني هو منظومة متكاملة تنشؤها وتسيرها الدولة أو من ينوبها، تستخدم التكنولوجيا لتقديم خدمات للمواطنين تمتاز بالسرعة والدقة والشفافية تحل محل المرافق العامة التقليدية أو تسيّر معها جنباً إلى جنب.<sup>1</sup>

وتكمن أهمية الاستثمار في المرفق العمومي الإلكتروني في:

أ- تحسين نوعية الخدمة وتخفيض تكلفتها

ب- ربح الوقت وعدم التقيد بأوقات الدوام الرسمي

ج- التوجه نحو مفهوم جودة الحياة وتحقيق رضا المواطن.<sup>2</sup>

بالإضافة إلى ما سبق فإن للمرفق العام الإلكتروني دور كبير في تعزيز الضمانات القضائية والقانونية لحماية مبدأ الاستمرارية والانتظام، كما أظهرت الظروف الاستثنائية التي عشناها جراء جائحة كورونا والتي هددت مبدأ الاستمرارية وتعرضت الخدمات العامة لشلل حاد الدولة والمواطنين للإدارة الإلكترونية.

<sup>1</sup> محمد العيداني، الإشكالات القانونية لاعتماد الحكومة الإلكترونية في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية

الحقوق والعلوم السياسية، تخصص القانون المعق، جامعة عاشور زيان، الجلفة، ص 27، 28.

<sup>2</sup> المرجع نفسه، ص 28.

### الفرع الثاني: متطلبات الإدارة الإلكترونية

#### أولاً: المتطلبات التقنية

إن الإدارة الإلكترونية تتطلب وجود مستوى عالٍ من البنية التحتية أي الجانب المحسوس من تأمين أجهزة الحاسب الآلي وربط الشبكات والأجهزة المرفقة معها، وتأمين شبكة حديثة للاتصالات وبنية تحتية متطورة للاتصالات السلكية واللاسلكية تكون قادرة على تأمين التواصل ونقل المعلومات بين المكاتب الإدارية نفسها، وبين المستفيدين من جهة أخرى.

كما لا بد من توافر الوسائل الإلكترونية اللازمة للاستفادة من الخدمات التي تقدمها الإدارة الإلكترونية والتي بواسطتها يمكن التواصل معها، ومنها أجهزة الكمبيوتر الشخصية والمحمولة وغيرها من الأجهزة التي تمكن من الاتصال بالشبكة العالمية والداخلية وبأسعار معقولة تتيح للأفراد الحصول عليها.<sup>1</sup>

#### ثانياً: متطلبات مالية

تطبيق الإدارة الإلكترونية يحتاج ويتطلب تكاليف مالية كبيرة لبناء البنية التحتية المناسبة ولتدريب الموظفين ولدعم أسعار الاتصالات وغيرها، لذلك يجب رصد ميزانيات معينة لتنفيذ المشروع واستمراره، فضلاً عن أن يمكن أن يقام من عمليات إجراء الصيانة الدورية والحفاظ على مستوى عالٍ من تقديم الخدمات ومواكبة أي تطور يحصل في إطار التكنولوجيا والإدارة الإلكترونية على مستوى العالم.<sup>2</sup>

#### ثالثاً: متطلبات قانونية

إن الولوج إلى النمط الرقمي يتطلب وجود أطر قانونية تفره، كما أن وجود هذه القوانين والتشريعات تسهل عمل الإدارة الإلكترونية ويضفي عليها المشروعية والمصدقية على كافة النتائج

<sup>1</sup> - حورية بن عودة، الإدارة الإلكترونية وأثرها على مبادئ سير المرافق العامة، مجلة البحوث القانونية والسياسية، العدد 10، جامعة سعيدة، 2018، ص 86.

<sup>2</sup> - المرجع نفسه، ص 87.

القانونية المترتبة عليها، ويندرج في ضمن هذا السياق إيلاء بعض الموضوعات معاملة تشريعية خاصة، مثل الملكية الفكرية، التصديق الإلكتروني، العقود الإلكترونية.....الخ<sup>1</sup>

ولحمايتها فلا بد من توفير الأمن المعلوماتي والإجراءات اللازمة لتأمين الحماية من المخاطر، والاختراقات التي تهدد سرية المعلومات، والحفاظ على الأجهزة والبرامج عن طريق التحديث المستمر لأنظمة التشغيل، والبرامج المضادة للفيروسات، واستخدام البطاقات الذكية، أو البصمات أو كلمات السر أو المرور وعمل نسخ احتياطية للمعلومات وحفظها، فمن خلال توفر الأمن المعلوماتي تكتسب الثقة في تقديم المعلومات الشخصية.<sup>2</sup>

#### رابعاً: متطلبات تنظيمية

يتطلب تطبيق الإدارة الإلكترونية إجراء تغييرات في الجوانب الهيكلية والتنظيمية والإجراءات والأساليب، بحيث تتناسب مع مبادئ الإدارة الإلكترونية، وذلك عن طريق استحداث إدارات جديدة أو إلغاء أو دمج بعض الإدارات مع بعضها وإعادة الإجراءات والعمليات الداخلية بما يكفل توفير الظروف الملائمة لتطبيق الإدارة الإلكترونية بشكل أسرع وأكثر كفاءة، وفاعلية، مع مراعاة أن يتم التحول في إطار زمني متدرج من المراحل التطورية ذلك أن التحول إلى نموذج الإدارة الإلكترونية يؤدي إلى تغيير علاقات الإدارات الحكومية مع محيطها الداخلي أو الخارجي، وهذا يتطلب إعادة تصميم العملية الإدارية وتغيير في الهيكل التنظيمي للإدارة وتغييراً في الأسلوب المستخدم ضرورة وجود عنصر بشري مؤهل ومدرب في مجال تقنيات المعلومات، ولا بد من نشر الثقافة الإلكترونية بين المواطنين وتعريفهم بها.<sup>3</sup>

#### الفرع الثالث: أثر الإدارة الإلكترونية على المرفق العام

<sup>1</sup>- نفس المرجع السابق، ص 87.

<sup>2</sup>- فاكية سقني، المرجع السابق، ص 279.

<sup>3</sup>- حورية بن عودة المرجع، السابق، ص 88، 89.

سنطرق في هذا الفرع إلى أثر الإدارة الإلكترونية في تحسين الخدمة العمومية وأثرها على مبدأ دوام سير المرفق العام.

### أولاً: أثر الإدارة الإلكترونية في تحسين الخدمة العمومية

#### 1- تحسين التنظيم والسير الداخلي للمرافق العمومية

هنا يبرز هدف زيادة فاعلية هذه الأخيرة، من خلال إدخال قيم النجاعة والمردودية في تنظيمها وسيرها الداخلي، ويظهر ذلك خصوصاً في ترشيد النظام الداخلي للمرافق العمومية (إلغاء مصالح تنتفي ضرورتها، تقليص عدد الأعوان، إعادة توزيع الأعوان، العمل عن بعد) تقليص أجال الرد على الطلبات ن ومعالجة الملفات، تقليص الأخطاء الناتجة عن التحرير اليدوي، تحسين وتيسير الاتصال الداخلي.<sup>1</sup>

#### 2- تحسين جودة المرافق العمومية وعلاقتها بمستعملها

بوصفه الرهان الأساسي لسياسات عصرنة المرفق العمومي، حيث تسمح تكنولوجيا الإعلام والاتصال بتبسيط العمليات الإدارية، كما تسمح كذلك ب: إعادة نظر أساسية وإعادة تعريف جذرية للمسارات العملياتية بغية الحصول على فائدة استعراضية بخصوص الأداءات الجدلية المتعلقة بالكلفة، الجودة، الخدمة والسرعة، ويتجسد ذلك من خلال

أ-تبسيط الإجراءات الإدارية، من خلا تقليص أجال معالجة طلبات وملفات المرتفقين أو المستعملين ما يعزز الرضا لديهم

ب-تبسيط الإجراءات الإدارية ما يسمح بتيسير نفاذ المستعملين للخدمات التي يقدمها المرفق

ج-إزالة الإكراهات الجغرافية والزمنية الملازمة للإدارة التقليدية والتي من شأنها إعاقة انتفاع المواطن من خدمات المرافق العمومية

د-حصول المستعملين على الخدمات عن بعد الأمر الذي يجنبهم الإرهاق المادي والمعنوي.<sup>2</sup>

<sup>1</sup>- شمس الدين بشير الشريف، سميحة لعقابي، المرجع السابق، ص292،293.

<sup>2</sup>- المرجع نفسه، 293،294.

هـ- تكريس المساواة الفعلية أو الواقعية، في معاملة المواطنين كصورة حديثة لمبدأ المساواة تتجاوز مجرد المساواة القانونية أو الشكلية التقليدية، حيث يسمح تحييد الشباك لصالح المعالجة عن بعد بتقليص التمييز بين المستعملين

و- تعزيز شفافية المرافق العمومية إزاء المواطنين، من خلال سهولة التدفق الرقمي للمعلومات المتعلقة بتنظيمها وسيرها، ما يسمح بتعزيز حوكمة المرفق العمومي وبناء وتعزيز جسور الثقة بينه وبين مستعملي المرفق العمومي.<sup>1</sup>

### ثانياً: أثر الإدارة الإلكترونية على مبدأ سير المرفق العام

لعل نظام الإدارة الإلكترونية يؤكد أكثر من غيره مبدأ سير المرافق العامة بانتظام واضطراد، إذ في هذا النظام يسعى الفرد للحصول على الخدمة المرفقية أو المعلومة الرسمية التي يسعى إليها في أي وقت يشاء ما يساهم في تحسين الخدمة العمومية وتعزيز ثقة المواطنين في الدولة وشعورهم بالرضا كما أن هذا النظام يحقق للدولة الرفع من مؤشر التنمية في كافة المجالات، كون الخدمة تكون مستمرة وغير متأثرة بقيود القانون كدوام العمل المحدد في القوانين الأساسية لمختلف الوظائف والمهن.

سنحاول ذكر بعض الآثار الإيجابية على مبدأ الاستمرارية

1- إن نظام الإدارة الإلكترونية من شأنه أن يجعل مبدأ دوام سير المرفق العام بانتظام واطراد يتجه في التطبيق إلى الأحكام، حيث لا تحديد لمواعيد فتح مكاتب الموظفين أو إغلاقها، وإنما يعمل على مدار الساعة عن طريق البوابات الإلكترونية، حيث لا يتوقف إلا إذا حدث عطل في التقنية اللازمة للاستفادة من خدماته.<sup>2</sup>

2- كما أن الموظف في ظل تطبيق الإدارة الإلكترونية الحديثة يستطيع أن يجري أعماله من داخل البيت، ويرد على استفسارات المواطنين المرسلة عبر الموقع الإلكتروني، وبالتالي فإن عملية

<sup>1</sup>- نفس المرجع السابق، ص 294.

<sup>2</sup>- ليندة أونيسي، المرجع السابق، ص 209.

تقديم الخدمات تصبح أكثر سهولة ويسر للمواطنين، وبناء عليه فإدارة المرافق العامة بشكل إلكتروني تعمل على تلافي عيوب الإدارة التقليدية، وضعف الأداء العام للمرفق

3- فالعمل بأسلوب الإدارة الإلكترونية يسهم في تعزيز سير المرافق العامة بشكل مطرد ودؤوب، من خلال إطلاق مواقع إلكترونية لجميع المؤسسات العمومية الحكومية منها وغير الحكومة، فضلا عن ذلك إطلاق حزمة من تطبيقات الهواتف الذكية التي تتوفر بها كافة الخدمات المرفقية الخاصة بكل مؤسسة عامة على حدى مع إتاحة إمكانية الاستفادة من هذه الخدمات.<sup>1</sup>

مما يؤكد الأثر الإيجابي للإدارة الإلكترونية في تحسين نوعية الخدمة وكذلك في ضمان سير المرفق العام بصورة مستمرة ومنتظمة، وبما أن هذا الأثر الإيجابي الأخير يجسد أهم المبادئ التي يقوم عليها المرفق العام وهو مبدأ الاستمرارية والانتظام في المرفق العام الذي يمثل موضوع بحثنا ارتأينا دراسته فقهيا وقانونيا أين خصصنا له المبحث الثاني.

<sup>1</sup>- ليندة أونيسي، المرجع السابق، ص 209، 210.

## المبحث الثاني: الإطار المفاهيمي والتنظيمي لمبدأ الاستمرارية

إن تقديم الخدمة العامة باستمرار هي من ضمن المبادئ الأساسية التي تحكم المرفق العام ولها بالغ الأهمية على جودة الحياة بالنسبة للمواطن وتعكس مدى التزام السلطات العامة في الدولة بالحرص على ضمان توفير الخدمات العامة وتسيير مصالح وشؤون العامة باستمرار كالتعليم والامن والصحة وكما أنها تبني أواصر الثقة بين الأفراد في المجتمع والسلطة الحاكمة ما يؤدي إلى تحقيق الكفاءة والفاعلية في إدارة المرافق العام.

حيث تمثل هذه الخدمات العامة حاجات أساسية لا غنى عنها للجماهير، وأمر حيوي أين تحتكر المرافق العامة أداءها وبالتالي فإن تعطلها سوف يؤدي لا محالة إلى مشكلات كبيرة، فلا يمكن أن نتصور تعطل مرفق الأمن أو الدفاع أو الصحة.

يعتبر مبدأ الاستمرارية والانتظام في المرفق العام هو الضامن لاستمرار الخدمة العامة فيعرف بأنه روح أو شريان المرفق العام، هذا ما يدفعنا إلى ضرورة التعرف على هذا المبدأ من خلال هذا المبحث محاولين الإحاطة به وذلك من خلال عدة جوانب مفاهيمية.

سنطرق فيه إلى مفهوم مبدأ الاستمرارية في بعدين زمنيين سواء في الظروف العادية أو الاستثنائية والتطرق إلى كيفية نشأته في **(المطلب الأول)** كما ستحدث على أهميته في **(المطلب الثاني)** وفي **(المطلب الثالث)** يجب التطرق إلى أساسه القانوني الذي يستند عليه

### المطلب الأول: مفهوم مبدأ الاستمرارية والانتظام

في هذا المطلب الذي سوف نقسمه إلى ثلاث فروع سنتطرق إلى التعريف اللغوي لمصطلحات الدراسة في (الفرع الأول)، ونشأة هذا المبدأ في (الفرع الثاني) أما في (الفرع الثالث) سوف نعطي تعريفاً فقهيًا لمبدأ الاستمرارية والانتظام.

### الفرع الأول: التعريف اللغوي لمصطلحات الدراسة

إن مصطلح مبدأ استمرارية المرفق العام مركب من عدة كلمات، لذا سنقف مع كل مصطلح بشكل موجز

### أولاً: الانتظام

1- انتظم الشيء بمعنى تألف واتسق، يقال: نظمته فانتظم، ويقال انتظم أمره أي استقام،

وكلمة انتظام جذرها اللغوي نظم، نقول: نظم شيئاً إلى شيء: ضمه وألفه، نظمت اللؤلؤ: أي ضمته إلى بعض في عقد، فهذا المعنى لا يستوعب فصلاً ولا انقطاعاً، لاستلزام معنى الاتصال والتألف.

2- المستخلص هو ارتباط الانتظام بالديمومة وعدم التقطع أو الانفصال

### ثانياً: الاستمرارية

1- الاستمرارية، من استمر، جذرها اللغوي: مرر.

يقال: فلان يصنع ذلك الأمر ذات المرار، أي يصنعه مراراً ويدعه مراراً. واستمر الشيء أو الرجل: مضى على طريقة واحدة. ابن السكيت: يقال فلان صنع ذلك تارات، ويصنع ذلك تيرا، ويصنع ذلك ذات المرار، معنى ذلك يصنعه مراراً ويدعه مراراً. وفي حديث ابن الزبير: ثم استمرت مريرتي، يقال: استمرت مريرتي على كذا إذا استحکم أمره عليه وقوي شكيمته فيه وألفه واعتاده، وأصله من قتل الحبل.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> - موقع على الفطرة: (https://www.3alafitra.blog/26/04/2023/homechooling\_contunuite-regularite) ، تاريخ التصفح: 31 مارس 2024، على الساعة: 22:28.

2- المستخلص هو ان الاستمرارية جاءت بمعنى الدوام والعادة، لكنها ليست مقترنة بالالتصاق والاتصال الدائم.<sup>1</sup>

### الفرع الثاني: نشأة مبدأ الاستمرارية في المرفق العام

تعود نشأة مبدأ الاستمرارية والانتظام في المرفق العام إلى القرن التاسع عشر، وذلك بفضل أحد الفقهاء الإداريين الفرنسيين (رولاند لويس Roland Louis) المولود في فرنسا سنة 1892، والحاصل على شهادة الدكتوراه في القانون من جامعة ديجون الفرنسية، حيث لعب دورا كبيرا في ترسيخ وتطوير مبدأ الاستمرارية في المرفق العام، في كتابه نظرية المرفق العام الصادر عام 1928 أين نادى بضرورة عمل المرفق العام بشكل مستمر ومنتظم لتقديم الخدمات العامة، وإشباع حاجيات الأفراد. كما كانت له إسهامات كبيرة من خلال أفكاره ونظرياته التي أثر من خلالها على أحكام القضاء الإداري الفرنسي والتي أكدت على ضرورة عدم توقف وتعطل عمل المرفق العام،

### الفرع الثالث: التعريف الفقهي لمبدأ الاستمرارية

أولاً: يقصد بمبدأ الاستمرارية le principe de continuité :

ضرورة سير المرافق العامة بطريقة مستمرة ومنتظمة de façon continue et régulière حتى يتسنى لها تحقيق المصلحة العامة التي بررت إنشاءها، من ناحية، وتلبية حاجات وطموحات مستعمليها بصفة عادية ومستدامة، من ناحية ثانية يشكل مبدأ الاستمرارية بهذا المعنى جوهر المرفق العمومي، أو نواته الصلبة، ذلك أنه وبوصفه نشاطا للمصلحة العامة، يبدو من غير المقبول وحتى منطوقا أداء المرفق العمومي لمهامه بصفة متقطعة أو غير منتظمة.<sup>2</sup>

ويقصد بالاستمرارية عمل الهيئة الموكل لها مهمة تحقيق نشاط المرفق العام سواء كانت هيئة عمومية أو خاصة بتقديم خدماتها بشكل منتظم، وبدون انقطاع لأن المصلحة العامة تقتضي

<sup>1</sup> موقع على الفطرة: (https://www.3alafitra.blog/26/04/2023/homechooling\_contunuite-regularite) ،

تاريخ التصفح: 31 مارس 2024، على الساعة: 22:28. المرجع السابق.

<sup>2</sup> شمس الدين بشير الشريف، سميحة لعقابي، المرجع السابق، ص135.

ذلك، ولأن الانقطاع قد يكون مرتبطاً بالأمن والنظام الداخلي كالدفاع الوطني والأمن والتمثيل الدبلوماسي، أو نشاطات اجتماعية تتعلق بالصحة والتعليم، السكن، النقل، أو أنشطة قاعدية أو أساسية ذات طابع صناعي وتجاري: كتوفير الطاقة (الكهرباء، الغاز)، المياه، الاتصالات، صرف المياه القذرة، النقل... الخ والتي لها أهمية في حياة المواطنين. ورغم اختلاف طبيعة هذه الأنشطة إلا أنها تشترك في عامل أساسي وهو ضرورة هذه الخدمات واستمراريتها لتحقيق المصلحة العامة المشتركة.<sup>1</sup>

ولا يقصد باستمرارية المرفق العامة عدم توقفها التام بحيث يجب توفرها على مدار الساعة وفي كل أيام الأسبوع، لكن يقصد بذلك عدم انقطاع خدمات المرفق العامة بشكل منتظم بما يتوافق مع نظام تسيير وتنظيم المرفق العامة، ففي المرفق الضرورية والحيوية كالمياه، الطاقة، الاتصالات، النقل، رفع النفايات، وغيرها من المرفق الأساسية الحيوية يجب عدم توقف هذه المرفق في تقديم خدماتها واستمرارها ليلاً ونهاراً على مدار السنة وهذا نظراً لضرورة هذه الخدمات وتأثيرها المباشر على حياة وصحة الأفراد، أو تلك المرفق التي تتميز بالسلطة العامة كالحفاظ على الأمن والدفاع الوطني والنظام العام، حيث يفترض عدم توقفها لارتباطها بالمصلحة العامة، أما فيما يخص المرفق العامة الأخرى فرغم أهمية نشاطها، ودورها فيقتصد باستمرارية نشاطها وتقديم خدماتها في إطار نظام عمل معين: كتقديم الخدمات في أيام الأسبوع ما عدا أيام العطل الأسبوعية والأعياد والمناسبات الوطنية، كمؤسسات التعليم والجامعات، والإدارات العمومية كالحالة المدنية، ومختلف الوزارات.... الخ.<sup>2</sup>

فإذا كان مبدأ الاستمرارية يضمن للمرتفقين الاستفادة من خدمات المرفق العام بصورة منتظمة وعادية في الظروف العادية، فإن هذا المبدأ قد يتأثر في الظروف الاستثنائية ما يجعل تطبيقه بالصورة المطلقة غير ممكن في الظروف الاستثنائية إذ يمكن للسلطات العمومية اتخاذ تدابير وإجراءات تحد نسبي من هذا المبدأ

### ثانياً: تعريف المبدأ في الظروف الاستثنائية

<sup>1</sup>- سليمة مراح، حق الإضراب ومبدأ الاستمرارية في التشريع الجزائري، توافق أم تعارض؟، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية، المجلد 59، العدد 01، مارس 2022، ص 299.

<sup>2</sup>- سليمة مراح، المرجع السابق، ص 300.

قد تصاب الدولة بأزمة تهدد كيانها بأكمله كالحروب والكوارث الطبيعية وانتشار الأوبئة، وعندها تجد السلطة التنفيذية المكلفة بحفظ النظام عاجزة عن مواجهة تلك الظروف الاستثنائية، فتظهر حاجة الدولة لإيجاد حلول من خلال ممارسة صلاحيات جديدة مما يؤدي إلى اتساع نطاقها بما يتناسب مع تلك الظروف المستجدة

وتعتبر حالة الطوارئ من بين التدابير الاستثنائية التي تلجأ إليها السلطات العمومية من أجل مواجهة ظروف استثنائية طارئة تمر بها البلاد تهدد أمنها وسلامتها، وبدورها تعتبر حالة الطوارئ الصحية أحد التطبيقات العلمية لنظرية الطوارئ إذ يتم الإعلان عنها من طرف السلطة التنفيذية لمواجهة ظهور وتفشي أوبئة معدية وأمراض فتاكة تهدد الصحة العامة للمواطنين.<sup>1</sup>

وهكذا يترتب عن إعلان حالة الطوارئ الصحية تأهيل السلطة التنفيذية لاتخاذ مجموعة من التدابير اللازمة التي تقتضيها هذه الحالة من أجل التدخل الفوري والعاجل للحيلولة دون تفاقم الحالة الوبائية للمرض، وهو ما يمكن أن يحد من بعض الحقوق الأساسية للمواطنين وفي مقدمتها حق الاستفادة من خدمات المرفق العمومي بصورة منتظمة ومستمرة.<sup>2</sup>

### المطلب الثاني: أهمية مبدأ الاستمرارية

يعتبر مبدأ الاستمرارية والانتظام في المرفق العام أساسيا عاملا أساسيا لضمان تقديم خدمات عامة دون انقطاع وذات كفاءة وفعالية للمواطنين، فهو مرتبط بالمصلحة العامة هذا من جهة، ومن جهة أخرى يعتبر مبدأ الاستمرارية هو الكفيل بضمان حقوق المرتفقين واستفادتهم من خدماته بصفة دائمة من جهة أخرى، وهو ما سنتطرق إليه في هذا المطلب المقسم إلى فرعين، سنتناول في (الفرع الأول) أهمية مبدأ الاستمرارية والانتظام من حيث ارتباطه بالمصلحة العامة، وفي (الفرع الثاني) أهمية نفس المبدأ من خلال ضمانه لحقوق المرتفقين

### الفرع الأول: ارتباط مبدأ الاستمرارية والانتظام في المرفق العام بالمصلحة العامة

<sup>1</sup>-موقع: <https://zenodo.org>، مصطفى سدي، مبدأ استمرارية المرفق العمومي في سياق الطوارئ الصحية، ص5، تاريخ التصفح: 04 أبريل 2024، على الساعة: 17:00.

<sup>2</sup>- المرجع نفسه، ص5.

نجد أن مفهوم المرفق العام مرتبط ارتباطا وثيقا بالمصلحة العامة، فالمرفق العام هو ذلك النشاط الذي تقوم به هيئات الدولة أو أشخاص خاصة عن طريق التفويض التي أوكلت لها مهمة تسيير المرفق العام وهذا لتحقيق المصلحة العامة، ونظرا لأهمية المصلحة العامة وارتباطها بالدولة وسيادتها من جهة، وبالتكافل الاجتماعي والمصلحة المشتركة لكافة المواطنين من جهة أخرى، فلا يمكن التهاون فيها كت تحقيق الأمن والدفاع الوطني والنظام العام، العدالة، الصحة، العلاج، النقل، الاتصال، التعليم والتربية، توفير الطاقة(الكهرباء والغاز)، والمياه وتوزيعها، رفع القمامات وصرف المياه القذرة، تسيير المقابر..... الخ، وغيرها من الاحتياجات الضرورية والمشاركة بين أفراد المجتمع، التي لا يمكن توقفها، وهذا لتفادي المساس بالأمن والاستقرار أو الحريات و حياة المواطنين.<sup>1</sup>

لذلك نجد أنه من أساس تحقيق المنفعة العامة هي استمرار عمل المرافق العامة بصورة منتظمة ودائمة، ولا يمكن لأي سبب من الأسباب أن تتوقف هذه المرافق أو يتعطل نشاطها، وإلا سيمس بالمصالح المشتركة للمواطنين وباستقرار المجتمع بحيث أن استمرارية نشاط المرفق العام هو ضمان لاستمرارية حياة الناس واستقرارها وأمنها.<sup>2</sup>

نصت أغلب الدساتير على مبدأ استمرارية المرافق العامة كون هذه الأخيرة نشاط حيوي للدولة وحافظ للسلم الاجتماعي وثقة المواطنين بنظام الدولة.

مثال على ذلك: المادة 27 من الدستور الجزائري نصت على تقوم المرافق العمومية على مبادئ الاستمرارية، والتكيف المستمر، والتغطية المنصفة للتراب الوطني، وعند الاقتضاء ضمان حد أدنى من الخدمة.<sup>3</sup>

نصت المادة 05: دستور فرنسا نصت على يسهر رئيس الجمهورية على احترام الدستور، يكفل الرئيس من خلال تحكيمه حسن سير عمل السلطات العامة واستمرارية الدولة.<sup>4</sup>

<sup>1</sup>- سليمة مراح، المرجع السابق، ص 301.

<sup>2</sup>- المرجع نفسه، ص 302.

<sup>3</sup>- المرسوم الرئاسي رقم 20-442 مؤرخ في 2020/12/30 والمتضمن تعديل الدستور والمصادق عليه في استفتاء

01نوفمبر 2020، (ج ر عدد 82 صادرة في 30 ديسمبر 2020).

<sup>4</sup> - art N° 5: Constitution du 4 octobre 1958 (telle que modifiée jusqu'à la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République.

الدستور المغربي لسنة 2011 في الباب الثاني عشر تطرق الى تنظيم المرافق العامة على أساس المساواة بين المواطنين والمواطنات في الولوج إليها، والإنصاف في تغطية التراب الوطني، والاستمرارية في أداء الخدمات، وهو ما نص عليه الفصل 154.<sup>1</sup>

كما أن الفقهاء الأردنيين أوصوا في دراستهم لهذا المبدأ المشرع الأردني بدسترة هذا المبدأ. لذلك فإن ضمان استمرارية المرافق العامة هي من التزامات الدولة ومؤسساتها وذلك بتوفير كل الوسائل المادية والمالية والقانونية سواء في الظروف العادية او الاستثنائية، ومما كان الشخص عاما أو خاصا الذي يكلف بتنفيذ نشاط المرفق العام.<sup>2</sup>

### الفرع الثاني: مبدأ الاستمرارية والانتظام في المرفق العام لضمان لحقوق المواطنين

إذا كان مبدأ الاستمرارية يساعد على ضمان الأداء الفعال للخدمات العامة، فهو أيضا حق للأفراد، بالنسبة إلى ليون دوجي فإن الدولة مزود بسيط للخدمات التي تستجيب للحاجيات الجماعية، وبعبارة أخرى يجب أن يخدم مبدأ الاستمرارية المرتفقين قبل كل شيء، فالمرفق العام حسب قاعدة تعريفه هو ذلك المرفق الذي له أهمية بالنسبة للحياة الجماعية، وبعبارة أخرى يجب أن تخدم الاستمرارية المستخدمين قبل كل شيء، أي أنه لا يمكن توقيفه للحظة واحدة.

فالمرفقون لهم الحق في التشغيل السلس للخدمة العامة وتقديمها بشكل جيد عندما يزعمون أن هناك خرقا لمبدأ الاستمرارية من أجل الحصول على تعويض، يمكن للقاضي أن يعوض عن نقص الاجتهاد في تشغيل الخدمة، ومن ثم يعتبر استمرارية المرفق العام ضرورة بالنسبة للمواطنين والمواطنين على أساس أن هؤلاء ينظمون حياتهم ومستقبلهم على أساس هذه المرافق العامة، ويعلقون أهمية كبيرة على دوام سيرها بانتظام، بحيث يصاب بانزعاج كبير إذا ما شلت هذه المرافق أو توقفت عن مواصلة مهامها في تقديم خدماتها النفعية الجوهرية، ولهذا كان هذا المبدأ من أبرز المبادئ الضابطة لسير المرافق العامة ودوامها.<sup>3</sup>

<sup>1</sup>- الفصل 154 من الدستور المغربي الصادر بتنفيذه ظهير شريف رقم 1.11.91، صادر في 29 يوليوي 2011، ج ر عدد 5964 مؤرخة في 30 يوليوي 2011.

<sup>2</sup>- سليمة مراح، المرجع السابق، ص 302.

<sup>3</sup>- عائشة قاسمي، العوامل المؤثرة في تقديم الخدمات في المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، مجلة البحوث والدراسات التجارية، العدد الثالث، جامعة قاصدي مراح، ورقلة، 2018، ص 30.

كما أن من مبادئ الخدمة العمومية هي الاستمرارية باعتبار، الخدمة العمومية موضوعة لتلبية حاجة جد ضرورية للمرتفقين، فيجب أن يكون اشتغالها مضمونا بصفة منتظمة ومستمرة دون انقطاعات، فإذا كانت الخدمة المؤداة حقيقية ذات مصلحة عامة، فإنه من الضروري ضمان استمراريته حتى وإن كانت المؤسسة عاجزة، نظرا لأنه يوجد حاجة حقيقية تستوجب الإشباع، لذا لا يمكن للمصالح العمومية أو المرتفقين هضم حالة حدوث الانقطاعات في مسيرة الخدمة، وهذا ما يفرض أن يتابع نشاط الخدمة العمومية باستمرار.<sup>1</sup>

### المطلب الثالث: الإرساء القانوني لمبدأ الاستمرارية في المرفق العام

موازاة مع القضاء الإداري الذي أرسى مبادئ المرفق العام لاسيما مبدأ الاستمرارية وربط أهدافها بالمصلحة العامة سوف سنطرق في هذا المطلب إلى الأساس القانوني الذي يستند عليه مبدأ الاستمرارية ويأخذ منه قوته لضمان تقديم الخدمات العامة باستمرار والسير الحسن للمرفق العام، وذلك من خلال دسترة الدولة لهذا المبدأ وسنها مختلف القوانين العادية والعضوية والفرعية لأجل تكريس هذا المبدأ.

سنتناول في (الفرع الأول) الأساس الدستوري لمبدأ الاستمرارية وفي (الفرع الثاني) الأساس القانوني (العضوي والعادي) لمبدأ الاستمرارية، أما في (الفرع الثالث) سنطرق لإقرار هذا المبدأ في التشريع الفرعي.

<sup>1</sup>- عائشة قاسمي، المرجع السابق: ص30.

### الفرع الأول: الإقرار الدستوري لمبدأ الاستمرارية

#### أولاً: في القانون المقارن

تأكيداً لأهمية وضرورة مبدأ الاستمرارية المرفق العام صرح المجلس الدستوري الفرنسي على أنه ذو قيمة دستورية، ويحق للمشرع وضع الحدود الضرورية لحق الإضراب لضمان استمرارية المرفق العمومي في فراره رقم 79-105 المؤرخ في 25 جويلية 1979، بعد إخطار المجلس من طرف ستون (60) نائباً من الجمعية وستون (60) عضواً من مجلس الشيوخ بعد أن تم توسيع مجال الإخطار لهذه الفئة بعد تعديل الدستور الفرنسي سنة 1974.<sup>1</sup>

الدستور المغربي لسنة 2011 في الباب الثاني عشر تطرق إلى تنظيم المرافق العامة على أساس المساواة بين المواطنين والمواطنات في الولج إليها، والإنصاف في تغطية التراب الوطني، والاستمرارية في أداء الخدمات، وهو ما نص عليه الفصل 154.<sup>2</sup>

#### ثانياً: في الجزائر

### 1- قبل التعديل الدستوري 2020

لعل أهم الحقوق التي يكفلها الدستور للمواطن وتسهر مختلف المؤسسات ضمان تمتع كل مواطن بها هي الحصول على الخدمة العمومية عن طريق المرافق العامة باستمرار في مختلف الظروف والأحوال رغم أن المشرع الجزائري لم ينص صراحة على مبدأ استمرارية المرافق العامة، إلا أن ذلك يفهم ضمناً من خلال المواد، فحسب دستور سنة 1963، رغم وضع الدولة في تلك الفترة غير أن المشرع كرس هذا المبدأ حيث يسهر حزب جبهة التحرير الوطني على السير الفعال للمؤسسات لضمان استجابة لسياسة البلاد مع مطامع الشعب.<sup>3</sup>

<sup>1</sup>- إبراهيم بلمهدي، مبدأ الاستمرارية المرفق العمومي في النظام القانوني الجزائري، مجلة الباحث للدراسات القانونية والسياسية، العدد 01، مارس 2016، ص 122.

<sup>2</sup>- أنظر الفصل 154 من الدستور المغربي، المرجع السابق.

<sup>3</sup>- إيمان ميمش، مبدأ الاستمرارية كضمانة دستورية لحماية الحقوق والحريات في الجزائر، مجلة الحقوق والعلوم السياسية جامعة خنشلة، المجلد 10، العدد 01، 2023، ص 275.

سارت الدساتير 1976 و1989، على نهج سابقها في تكريس الحقوق والاعتراف بها لكل مواطن تستهدف المؤسسات ضمانها وإزالة كل العقبات التي تعوق ممارستها مع الاعتراف الدائم بحق الإضراب.<sup>1</sup>

لقد نص دستور 1996 على مبدأ استمرارية الدولة وهيكلها، ولأول مرة من خلال نص المادة 76 منه، حيث يسهر رئيس الجمهورية على استمرارية الدولة، والعمل على توفير الشروط اللازمة للسير العادي للمؤسسات التابعة للدولة، حيث تم إقرار المبدأ بشكل صريح في باقي الدساتير التي جاءت بعد دستور 1996.<sup>2</sup>

## 2- بعد التعديل الدستوري 2020

أما بالنسبة للجزائر فقد نص التعديل الدستوري الجديد في مادته 27 في الفقرة الثانية صراحة على مبدأ الاستمرارية كما يلي: تقوم المرافق العمومية على مبدأ الاستمرارية، التكيف المستمر، والتغطية المنصفة للتراب الوطني، وعند الاقتضاء ضمان حد أدنى من الخدمة.<sup>3</sup>

فإذا تمعنا في المادة نستشف القيمة القانونية للمبدأ ومكانته المهمة في أسمى قانون في الجزائر، كما بينت المادة العلاقة الوطيدة بين مبدأ الاستمرارية وباقي المبادئ الضابطة للمرفق العام، فلا مجال للاستمرارية بدون تغيير وتطور وتكيف مع المستجدات الطارئة، ولنا في جأحة كوفيد خير مثال على تأثير التكيف والتطور على استمرارية الخدمة العمومية.<sup>4</sup>

تنص المادة 70 من دستور الجزائر السالف الذكر على ما يلي: الحق في الإضراب معترف به، ويمارس في إطار القانون، يمكن أن يمنع القانون ممارسة هذا الحق أو يجعل له حدودا لممارسته مثل الأمن والدفاع الوطني والقضاء وتحديده في قطاعات مثل الصحة العمومية.<sup>5</sup>

<sup>1</sup>- نفس المرجع السابق، ص 275.

<sup>2</sup>- دستور 1996، الصادر بموجب الأمر رقم 96-438 المؤرخ في 7 ديسمبر 1996، (ج ر عدد الصادرة في 8 ديسمبر سنة 1996).

<sup>3</sup>- المادة 27 من التعديل الدستوري سنة 2020، المرجع السابق.

<sup>4</sup>- بن علي بن عتو، النظام القانوني لمبدأ استمرارية المرفق العام، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، تخصص قانون عام معمق، جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف، 2023، ص 65.

<sup>5</sup>- المادة 70 من التعديل الدستوري سنة 2020، المصدر السابق.

يكرس الدستور أهمية المبدأ في الفقرة (07) من المادة 112 التي تحدد صلاحيات الوزير الأول: يسهر على حسن سير الإدارة العمومية والمرافق العمومية.<sup>1</sup>

إن مبدأ الاستمرارية يقتضي تسيير شؤون العامة من طرف الجهاز الحكومي، وفي حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة الذي يعتبر جوهر نشاط المرافق العامة، فإن الحكومة تستمر في تسيير الشأن العام وفق ما نص عليها الدستور.<sup>2</sup>

في المادة 108 من التعديل الأخير: إذا لم تحصل موافقة المجلس الشعبي الوطني من جديد على مخطط الحكومة يحل وجوبا

تستمر الحكومة القائمة في تسيير الشؤون العادية إلى غاية انتخاب المجلس الشعبي الوطني وذلك في أجل أقصاه ثلاثة (3) أشهر.<sup>3</sup>

**ثالثا: المعاهدات الدولية.**

المادة 154 من الدستور الجزائري: المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور تسمو على القانون.<sup>4</sup> مصادقة على معاهدة وحيدة بموجب مرسوم رئاسي سنذكرها لاحقا في (الفرع الثالث) من هذا المطلب.

**الفرع الثاني: الأساس التشريعي (العادي والعضوي) لمبدأ الاستمرارية**

**أولا: في الجزائر**

هذه مجموعة من القوانين في بعض المجالات على سبيل المثال وليس الحصر

**1- في مجال الوظيفة العمومية وفق الأمر 06-03** نبرز أهم المواد الواردة في الأمر والتي هدفها في الأخير حماية مبدأ الاستمرارية ولم بطريقة غير مباشرة

أ-أقر المشرع الجزائري مبدأ الاستمرارية في مجال الوظيفة العمومية من خلال أحكام المادة 04

<sup>1</sup>- المادة 112 الفقرة 7 من التعديل الدستوري لسنة 2020، المرجع السابق.

<sup>2</sup>- بن علي بن عتو، المرجع السابق، ص66.

<sup>3</sup>- المادة 108 من التعديل الدستوري لسنة 2020، المصدر السابق.

<sup>4</sup>- المادة 154 من التعديل الدستوري 2020، المصدر نفسه.

من الأمر 03/06 في فقرتها الأولى والتي عرفت الموظف العمومي: يعتبر موظفا كل عون عين في وظيفة دائمة ورسم في رتبة في السلم الإداري.<sup>1</sup>

تنص المادة 07 من الأمر 03/06: يكون الموظف تجاه الإدارة في وضعية قانونية أساسية وتنظيمية.<sup>2</sup>

ب- نظام التعاقد: في الفصل الرابع تحت عنوان: الأنظمة القانونية الأخرى للعمل أخذ بنظام التعاقد كبديل عن التوظيف لتقادي شغور المناصب والحفاظ على مبدأ الاستمرارية وذلك في المواد من 19 إلى 25 من الأمر السالف الذكر.<sup>3</sup>

ج- الإضراب: نصت عليه المادة 36 من الأمر 03/06 يمارس الموظف حق الإضراب في إطار التشريع والتنظيم المعمول بهما.<sup>4</sup> ما يفهم من هذه المادة أن الإضراب حق لكن في نفس الوقت خاضع للتنظيم والتشريع وفي حدود ما يسمح به القانون ضمانا لاستمرار الخدمة العامة وحفاظا على النظام العام وتقادي الاضطرابات.

د- المدة القانونية للعمل: نص عليها الباب الثامن من الأمر 03/06 في المواد من 186 إلى المادة 190، نذكر منها المادة 186: تحدد المدة القانونية للعمل في المؤسسات والإدارات العمومية.<sup>5</sup> وفي المادة 188 التي تنص على: يمكن مطالبة الموظفين المنتمين لبعض الأسلاك بتأدية مهامهم ليلا بين الساعة التاسعة ليلا (21:00) والساعة الخامسة صباحا (05:00) وذلك لخصوصية المصلحة وفقا لشروط تحددها القوانين الأساسية الخاصة.<sup>6</sup>

<sup>1</sup>- الأمر رقم 03/06 مؤرخ في 15 يوليوس سنة 2006، المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، (ج ر 46 مؤرخة في 16-07-2006).

<sup>2</sup>- المادة 07 من التعديل الدستوري سنة 2020، المصدر نفسه

<sup>3</sup>- المواد من 19 إلى 25 من الأمر 03/06، المصدر نفسه.

<sup>4</sup>- المادة 36 من الأمر 03/06، المصدر نفسه.

<sup>5</sup>- المادة 186 من الأمر 03/06، المصدر نفسه.

<sup>6</sup>- المادة 188 من الأمر 03/06، المصدر نفسه.

المادة 189: الفقرة 01 أنه يمكن دعوة الموظفين لتأدية ساعات إضافية، الفقرة 02 نصت على أنه يتم اللجوء إلى الساعات الإضافية للضرورة القصوى للمصلحة وبصفة استثنائية.<sup>1</sup>

باستقراء أحكام هذه المواد وإسقاطها على مبدأ الاستمرارية يتبين أن المشرع حرص على تنظيم أوقات العمل حسب أهمية النشاط أو الخدمة المقدمة إضافة لإقراره لأوقات العمل العادية المتعارف عليها نص أيضا على إمكانية تأدية المهام ليلا لخصوصية المصلحة، كما نص أيضا على اللجوء إلى الساعات الإضافية في حالة الضرورة القصوى.

هـ-تنظيم الاستقالة: ورد في المادة 217 من الأمر 06-03 لمتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، الاستقالة حق معترف به للموظف يمارسه ضمن الشروط القانونية المنصوص عليها في هذا القانون.

ونصت المادة 218 من ذات الأمر لا يمكن أن تتم الاستقالة إلا بطلب من الموظف يعلن عن إرادته الصريحة في قطع العلاقة التي تربطه بالإدارة بصفة نهائية.<sup>2</sup>

هذا أبرز ما حمله قانون الوظيف العمومي في مجال حماية مبدأ الاستمرارية بتنظيمه علاقة الموظفين بالمرفق العام.

## 2-قانون العمل 90-11 جاء فيه على سبيل المثال وليس الحصر إقرارا لمبدأ الاستمرارية

نصت المادة 68 من القانون 90-11 المتعلق بعلاقات العمل، الاستقالة حق معترف به للعامل الذي يبدي رغبته في إنهاء علاقة العمل مع الهيئة المستخدمة وأن يقدم طلب الاستقالة كتابة. ويغادر منصبه بعد فترة إشعار مسبق وفقا للشروط التي تحددها الاتفاقيات أو الاتفاقيات الجماعية.<sup>3</sup>

المادة 31 من القانون السالف الذكر: يجب أن يكون اللجوء إلى الساعات الإضافية استجابة لضرورة مطلقة في الخدمة، كما يجب ان يكتسي هذا اللجوء طابعا استثنائيا.<sup>4</sup>

<sup>1</sup>- المادة 189 من الأمر 03/06، نفس المصدر السابق.

<sup>2</sup>- المادة 217، 218، من الأمر 03/06، المصدر نفسه

<sup>3</sup>- قانون رقم 90-11 مؤرخ في 21 أبريل سنة 1990، يتعلق بعلاقات العمل، (ج ر 17 مؤرخة في 25 أبريل سنة 1990).

<sup>4</sup>- المادة 31 من القانون 90-11، المصدر السابق.

3-قانون رقم 23-08 يتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية للعمل وتسويتها وممارسة حق الإضراب:

يهدف هذا القانون في الباب الثاني الفصل الأول الوقاية من النزاعات الجماعية للعمل وتسويتها في الهيئات المستخدمة للطاع الاقتصادي من المادة 05 إلى المادة 21 والوقاية من النزاعات الجماعية للعمل وتسويتها في الإدارات العمومية من المادة 22 إلى المادة 37.<sup>1</sup>

كما ينظم شروط ممارسة الإضراب في الباب الثالث من المواد 41 إلى 61

أما في الفصل الثاني يحدد ممارسة حق الاضراب من حيث الحد الأدنى من الخدمة في المادة 62 عندما يمس الإضراب الأنشطة التي يمكن أن يضر انقطاعها التام باستمرار المرافق العمومية الأساسية أو يمس الأنشطة الاقتصادية الحيوية، أما في المادة 67 تطرق إلى موانع اللجوء للإضراب.<sup>2</sup>

### 4-في مجال الصحة القانون رقم 18-11

نصت المادة 03 من قانون الصحة على ما يلي: تتمثل الأهداف في مجال الصحة في حماية صحة المواطنين عبر المساواة في الحصول على العلاج وضمان استمرارية الخدمة العمومية للصحة والأمن الصحي.<sup>3</sup>

### 5-في مجال تقديم المرافق العمومية الاقتصادية للخدمات

أ-القانون رقم 85-07 المتعلق بإنتاج الطاقة الكهربائية ونقلها وتوزيعها وبالتوزيع العمومي للغاز.

المادة 11على: يتعين على المؤسسة صاحبة الاحتكار أن تزود غيرها دائما بالكهرباء والغاز.

<sup>1</sup> - القانون رقم 23-08 المؤرخ في 21 يونيو سنة 2023، يتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية للعمل وتسويتها وممارسة حق الإضراب، (ج ر عدد 82 مؤرخة في 30 ديسمبر سنة 2020).

<sup>2</sup> - المادة 67، المادة 62 من القانون 23-08، المصدر السابق.

<sup>3</sup> - القانون رقم 18-11 مؤرخ في 2 يوليو سنة 2018 يتعلق بالصحة (ج ر عدد 46 مؤرخة في 29 يوليو سنة 2018).

غير أنها يمكنها أن توقف تقديم الخدمة من أجل تقديم الصيانة وأشغال الإيصال وكل الأشغال القريبة من المنشآت التي يجب توقيفها على سبيل الأمن.<sup>1</sup>

ب- الأمر رقم 01-04 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية: من خلال المادة 16: عندها تكون مؤسسة.....تقدم خدمة عمومية موضوع خصصة، تتكفل الدولة بضمان استمرارية الخدمة العمومية<sup>2</sup>

ب- في مجال النقل: القانون رقم 01-13 المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 10-13

نص في المادة 4: يجب أن ترمي منظومة النقل، على الخصوص إلى التلبية الفعلية لحاجات المواطنين في مجال النقل، وفقا لشروط أكثر نفعا للجماعة الوطنية والمستعملين من حيث الأمن وتوفير وسائل النقل والتكلفة والسعر ونوعية الخدمة.<sup>3</sup>

6- في مجال الإدارة الإلكترونية

مثال على ذلك:

-عصرنة قطاع العدالة القانون رقم 15-03

حيث نص في مادته الأولى على: يهدف هذا القانون إلى عصرنة قطاع سير قطاع العدالة من خلال: -وضع منظومة معلوماتية مركزية لوزارة العدل.

-إرسال الوثائق والمحركات القضائية بطريقة إلكترونية.

-استخدام تقنية المحادثة المرئية عن بعد في الإجراءات القضائية.<sup>4</sup>

ثانيا: في التشريع المقارن

<sup>1</sup>- القانون رقم 85-07 المتعلق بإنتاج الطاقة الكهربائية ونقلها وتوزيعها وبالتوزيع العمومي للغاز المؤرخ في 06 أوت سنة 1985.

<sup>2</sup>- الأمر 01-04 مؤرخ في 20 غشت 2001، يتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصصتها، (ج ر عدد 47 لسنة 2001).

<sup>3</sup>- القانون رقم 01-13 يتضمن توجيه النقل البري وتنظيمه المؤرخ في 07 أوت 2001 (ج ر عدد 80 مؤرخة في 2010) والمعدل والمتمم ب القانون رقم 10-13 المؤرخ في 05 جوان 2011 (ج ر عدد 32 مؤرخة في 2011).

<sup>4</sup>- قانون رقم 15-03 مؤرخ في أول فبراير سنة 2015 يتعلق بعصرنة العدالة (ج ر عدد 06 مؤرخة في 10 فبراير سنة 2015).

سنأخذ بعض الأمثلة المتعلقة بالإرساء التشريعي للمبدأ في القانون المقارن

### في الأردن: في نظام الخدمة المدنية لسنة 2020

تتاول وجبات الموظف في المادة 68 على أنه الوظيفة العامة مسؤولية وأمانة لخدمة المواطن ومن أجل تحقيق ذلك على الموظف الالتزام بأوقات الدوام الرسمي وأداء مهام وواجبات وظيفته بأمانة ودقة، مع جواز تكليفه بالعمل لأكثر من الساعات المقررة للدوام الرسمي بما في ذلك أيام العطل والأعياد الرسمية إذا اقتضت مصلحة العمل

المادة 168 إلزام الموظف بالاستمرار بالعمل حتى صدور قرار بقبول الاستقالة.<sup>1</sup>

المادة 69 يحظر على الموظف.... الاشتراك في أي مظاهرة أو إضراب أو اعتصام أو التحريض عليها.<sup>2</sup>

### في فرنسا: تنظيم حق الإضراب

حظر التشريع الفرنسي على بعض الفئات ممارسة حق الإضراب والغاية المتوخاة هي تحقيق المصلحة العامة، وهذه الفئات هي:

أ- المؤسسات الجمهورية للأمن بموجب القانون رقم 47-3348 والصادر في 27 ديسمبر 1947 والمتعلق بإعادة تنظيم المؤسسات الجمهورية للأمن

ب- القطاع العسكري حضر الإضراب أو المشاركة فيه لتعارض ذلك مع طبيعة الوظيفة العسكرية بموجب القانون الصادر في 13 يوليو 1972.<sup>3</sup>

<sup>1</sup>- حمدي سليمان القبيلات، تطبيق مبدأ سير المرفق العام بانتظام وإطراد، مجلة الأبحاث القانونية والسياسية، المجلد 03، العدد 02، 2021، جامعة العلوم الإسلامية العالمية الأردن، 2021، ص 180، 181.

<sup>2</sup>- حمدي سليمان القبيلات، المرجع السابق، ص 181.

<sup>3</sup>- رشا خليل عبد، مدى دستورية إضراب الموظف العام في ظل القانونين الفرنسي والمصري، مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية، المجلد 04، العدد 12، السنة 04، ص 189، 190.

ج- عنصر الطيران المدني: إن حق الإضراب كان محظورا بالنسبة للضباط المراقبين الجويين وكذلك بالنسبة لمهندسي الإلكترونيات والأمن الجوي، بموجب القانون رقم 71-458 الصادر في 17 يوليو سنة 1971، لكن في سنة 1984 سمح لهذه الفئة ممارسة حق الإضراب، لكن نظمه بحيث يؤدي إلى القيام بحد أدنى من العمل في حال لجوء هؤلاء إلى ممارسة هذا الحق ونظمه بموجب القانون رقم 84-1286 الصادر في 31 ديسمبر سنة 1984

د- العاملون في الإذاعة والتلفزيون: لقد نظم الإضراب بالنسبة لهذه الفئة عدة قوانين والتي حددت الحد الأدنى من الخدمة أثناء الإضراب من ذلك قانون 1947 والذي حل محله قانون 1982 وأخرهم قانون 1986.<sup>1</sup>

### الفرع الثالث، مبدأ الاستمرارية في التشريع الفرعي

سوف نحاول ذكر بعض المراسيم المتعلقة والمنظمة للمرفق العام والتي تعنى بصورة مباشرة أو غير مباشرة بسير المرفق العام بصفة مستمرة وبانتظام وهي على سبيل المثال وليس الحصر.

#### أولا: بالنسبة للمراسيم الرئاسية

من النصوص التنظيمية التي وقع عليها وأصدرها رئيس الجمهورية نذكر ما يلي:

#### 1- في مجال الوظيفة العمومية (نظام التعاقد) المرسوم الرئاسي رقم 07-308.

يمكن للمؤسسات والإدارات العمومية أن تقوم حسب الحالة ووفق الحاجات بتوظيف أعوان متعاقدين بالتوقيت الكامل أو التوقيت الجزئي طبقا للكيفيات المنصوص عليها في هذا المرسوم. ما يفهم من هذه المادة أن نظام التعاقد هو طريق استثنائي للتوظيف إما لشغل منصب شغل مؤقت أو لتعويض الشغور أو في انتظار تنظيم المسابقة.<sup>2</sup>

#### 2- في مجال العلاقة بين الإدارة والمواطن المرسوم الرئاسي رقم 88-131

<sup>1</sup>- رشا خليل عبد، المرجع السابق، ص 190.

<sup>2</sup>- مرسوم رئاسي رقم 07-308 مؤرخ في 29 سبتمبر سنة 2007 يحدد كيفيات توظيف الأعوان المتعاقدين وحقوقهم وواجباتهم والعناصر المشكلة لرواتبهم والقواعد المتعلقة بتسييرهم وكذا النظام التأديبي (ج ر عدد 61 مؤرخة في 30 سبتمبر 2007).

ألزم الإدارة بتفعيل كل آليات الرقابة على موظفي المرفق العام في المادة 07 حيث نصت على: يجب على الإدارة أن تمارس رقابة صارمة في جميع مستويات المراتب السلمية على سلوك أعوانها وانضباطهم، ويجب أن تتأكد دوماً بأنهم يضطلعون بهامهم في كنف احترام حقوق المواطنين احتراماً دقيقاً.<sup>1</sup>

### 3- مرسوم رئاسي رقم 12-415 التصديق على الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة

تتمثل الوثيقة الدولية الوحيدة التي صادقت عليها الجزائر والمتعلقة بمجال المرافق العمومية في الميثاق الإفريقي المتعلق بالخدمة العامة<sup>2</sup>

حيث نصت المادة 03 منه على ما يلي: تتفق الدول الأعضاء على تنفيذ الميثاق وفقاً للمبادئ التالية .....4- استمرارية الخدمات العامة في كل الظروف.<sup>3</sup>

وبهذا الميثاق يتأكد أن مبدأ الاستمرارية أصبح له قيمة قانونية دولية

#### ثانياً: بالنسبة للمراسيم التنفيذية

يصدرها الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة متعددة وجاءت منظمة ومفصلة للقوانين سنعتي أمثلة عنها في الجانب القانوني (ظرف عادي واستثنائي)، والجانب الإلكتروني

1- الإضراب: المرسوم التنفيذي رقم 23-361 يحدد فيه قائمة الأنشطة ومناصل العمل التي تتطلب حد أدنى من الخدمة في الفصل الأول، المادة 02، وقائمة القطاعات والمستخدمين والوظائف الممنوع عليهم اللجوء إلى الإضراب في الفصل الثاني، المواد 08، 09.<sup>4</sup>

2- الإدارة الإلكترونية: مرسوم تنفيذي رقم 15-315 يتعلق بإصدار نسخ الحالة المدنية بطريقة إلكترونية، حيث في ماته الأولى يهدف المرسوم إصدار نسخ وثائق الحالة المدنية من السجل

<sup>1</sup>- المرسوم الرئاسي رقم 88-131 مؤرخ في 04 يوليو سنة 1988، ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، (ج ر عدد 27 المؤرخة في 06 يوليو 1988).

<sup>2</sup>- كمال الدين عمراني، النظام القانوني للمرافق العمومية والنتائج القانونية المترتبة عليه، مجلة طبنة للدراسات العلمية الأكاديمية، المركز الجامعي النعامة، المجلد 05، العدد 01، 2022، ص 464.

<sup>3</sup>- مرسوم رئاسي رقم 12-415 مؤرخ في 11 ديسمبر 2012، كمال الدين عمراني، النظام ال يتضمن التصديق على الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والإدارة المعتمد في باديس أبابا بتاريخ 31 يناير 2011، (ج ر عدد 68 سنة 2012).

<sup>4</sup>- المرسوم التنفيذي رقم 23-361 يحدد فيه قائمة الأنشطة ومناصل العمل التي تتطلب حد أدنى من الخدمة وقائمة القطاعات والمستخدمين والوظائف الممنوع عليهم اللجوء إلى الإضراب، (ج ر عدد 67 مؤرخة في 18 أكتوبر سنة 2023).

الوطني الإلكتروني، كما أشار ذات المرسوم في مادته الخامسة أن الوثيقة المستخرجة إلكترونياً تتمتع بنفس شروط الصحة التي تتمتع به الوثيقة الأصلية.<sup>1</sup>

**3- ظرف استثنائي:** مرسوم تنفيذي رقم 20-69 يتعلق بتدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد-19) ومكافحته

نص المرسوم في المادة 03 على تعليق بعض النشاطات نقل الأشخاص باستثناء نشاط المستخدمين، كما ألزم في المادة 07 مستخدمي الصحة والأمن الوطني والجمارك وإدارة السجون ومديرية المواصلات السلوكية واللاسلكية ومصالح مراقبة الجودة وقمع الغش... أنهم مستثنون من إجراء الوضع في العطلة الاستثنائية

وفي الفقرة الأخيرة من نفس المادة: كما يمكن أن، يستثنى من الإجراء المنصوص أعلاه، بموجب قرار من السلطة المختصة، المستخدمون اللازمون لاستمرارية الخدمة العمومية.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup>- مرسوم تنفيذي رقم 15-315، مؤرخ في 10 ديسمبر سنة 2015، يتعلق بإصدار نسخ الحالة المدنية بطريقة إلكترونية، (ج ر عدد 68 مؤرخة في 27 ديسمبر سنة 2015).

<sup>2</sup>- مرسوم تنفيذي رقم 20-69، مؤرخ في 19 مارس 2020، يتعلق بتدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد-19) ومكافحته، (ج ر عدد 15 مؤرخة في 21 مارس سنة 2020).

## ملخص الفصل الأول

قبل الدخول في عنوان الدراسة كنا قد ارتأينا في الأول أن نمهد بالتعرف على المرفق العام من خلال تعريفه وفقا للأراء الفقهية المختلفة وإبراز الأركان التي يقوم عليها وهذا بقصد التطرق إلى محور مهم من محاور الإصلاح الإداري للمرفق العام والذي يعنى بموضوعنا مباشرة وهو اعتماد الوسائل التكنولوجية في تسيير المرفق العام أو ما يعرف بالإدارة الإلكترونية كنمط في تسييره أو بعبارة أخرى المرفق العام الإلكتروني.

فهي منظومة متكاملة تنشؤها وتسييرها الدولة أو من ينوبها، تستخدم التكنولوجيا لتقديم خدمات للمواطنين تمتاز بالسرعة والدقة والشفافية تحل محل المرافق التقليدية.

-يستلزم تطبيقها تسخير إمكانيات مالية وتقنية وقانونية وتنظيمية.

-فاعتمادها من شأنه أن يجعل مبدأ دوام سير المرفق العام بانتظام واطراد يتجه في التطبيق إلى الإحكام، حيث لا تحديد لمواعيد فتح مكاتب الموظفين أو إغلاقها، وإنما يعمل على مدار الساعة عن طريق البوابات الإلكترونية ما يؤكد الأثر الإيجابي لها على سير المرفق العام.

- إن تقديم الخدمة العامة باستمرار هي من ضمن المبادئ الأساسية التي تحكم المرفق العام ولها بالغ الأهمية على جودة الحياة بالنسبة للمواطن وتعكس مدى التزام السلطات العامة في الدولة بالحرص على ضمان توفير الخدمات العامة وتسيير مصالح وشؤون العامة باستمرار

- يقصد بمبدأ الاستمرارية **le principe de continuité** ضرورة سير المرافق العامة بطريقة مستمرة ومنتظم وتعود نشأة مبدأ الاستمرارية والانتظام في المرفق العام إلى القرن التاسع عشر، وذلك بفضل أحد الفقهاء الإداريين الفرنسيين (رولاند لويس Roland Louis).

-يقصد بالمبدأ في الظروف الاستثنائية تأهيل السلطة التنفيذية لاتخاذ مجموعة من التدابير اللازمة التي تقتضيها هذه الحالة.

- تكمن أهمية مبدأ الاستمرارية كونه مرتبط ارتباطا وثيقا بالمصلحة العامة كون تحقيق هذه الأخيرة يستلزم استمرار عمل المرافق بصورة منتظمة ودائمة، فهو التزام على الدولة، ومن جهة

أخرى فهو ضمان لحقوق المواطنين فالمترفقون لهم الحق في التشغيل السلس للخدم العامة وتقديمها بشكل جيد، كما أن هؤلاء المترفقون ينظمون مستقبلهم وحياتهم على أساس هذه المرافق ونظرا لهذه الأهمية البالغة تدخل القضاء والمشرع في إضفاء الحماية على المبدأ في مختلف الأنظمة القانونية وأيضا القضاء الإداري الفرنسي كان له دور في إرساء مبادئ المرفق العام وخاصة مبدأ الاستمرارية من خلال النظريات.

الفصل الثاني: ضمانات

حماية مبدأ الاستمرارية

بما أن الدولة قد التزمت بتقديم الخدمة بنفسها أو تحت إشرافها فلا بد أن تضمن لمستعملي المرفق العام استمرار تقديم هذه الخدمة لإشباع الحاجات العامة بكفاءة وانتظام، حريصة على عدم انقطاعها أو توقفها مهما كان الظرف الزمني الذي يمر به المرفق العام سواء كان عاديا أو استثنائيا، مستعملة في ذلك ترسانة من الضمانات النابعة من مختلف سلطاتها الرسمية سواء كانت التشريعية أو التنفيذية أو القضائية، ومعتمدة أيضا على التطور التكنولوجي الحاصل في العالم باستغلال الرقمنة في إدارة المرفق العمومي ما يعرف بالإدارة الإلكترونية للمرفق العمومي، وذلك بهدف تعزيز ضمانات حماية المبدأ من جهة، ومن جهة أخرى استغلال الرقمنة في التكيف مع الأوضاع الاستثنائية التي تواجه الدولة بضمان تقديم الخدمة العامة للمرتفق عن بعد تفاديا لنتقل المواطن للمرتفق حفاظا على صحته في حالة الأوبئة مثلا أو الكوارث الطبيعية (الفيضانات، الزلازل) ما يجعل المرفق العادي معطلا.

مما سبق ذكره يدفعنا إلى دراسة هذه الضمانات في مبحثين تماشيا مع الظروف الزمنية التي تطرأ على المرفق العام، أين ارتأينا اختيار هذا التقسيم:

**المبحث الأول: ضمانات سير المرفق العام في الظروف العادية**

**المبحث الثاني: ضمانات سير المرفق العام في الظروف الاستثنائية**

### المبحث الأول: ضمانات سير المرفق العام في الظروف العادية

في سبيل الوصول إلى غاية المرفق العام في تحقيق المصلحة العامة للمرتفقين بتقديمه خدماته بصورة مستمرة ومنتظمة، كفل له المشرع ضمانات تشريعية سواء في الدستور أو مختلف القوانين والتشريعات الفرعية تتمثل أساسا في تنظيم العلاقة بين الموظف والمرفق العام مثل، حق الاستقالة، تنظيم العطل السنوية، تنظيم العطل المرضية، حق التعاقد،... الخ

بالإضافة إلى ضمانات قضائية تتمثل أساسا في حماية من المرفق العام من التعطيل والغلق بالقوة أو التهديد ومن خلال دراستنا للإدارة الإلكترونية كنمط لتسيير المرفق العام وجب حمايتها قضائيا هي الأخرى من مختلف الجرائم الإلكترونية لتضطلع بمهامها.

ومع اعتماد أسلوب الإدارة الإلكترونية في إدارة المرفق العام الأمر الذي أثر بالإيجاب على مبدأ الاستمرارية من خلال تعزيزه ل ضماناته.

سوف نحاول في هذا المبحث أن نبرز أهم الضمانات القانونية سواء المتعلقة بوضعية الأعوان المرتبطين بالمرفق العام، ووضعية المرفق العام المتمثلة في الإضراب وتنظيمه كونه موضوع مهم يمس بالسير الحسن للمرفق العام وتأثيره المباشر على مبدأ الاستمرارية، عدم جوار الحجز على أموال المرفق، عقد التفويض، كما أننا سوف نتطرق إلى مختلف الضمانات القضائية، وفي سياق دراستنا لهذه الضمانات سوف نحاول إبراز دور الإدارة الإلكترونية في تعزيزها.

### المطلب الأول: الضمانات المتعلقة بالأعوان المرتبطين بالمرفق العام

في هذا المطلب سوف نتطرق إلى مختلف الوضعيات التي يكون فيها الموظف أثناء علاقته مع ادارته محاولين ابراز التنظيم القانوني لهذه الوضعيات والتي من أثارها ضمان استمرارية المرفق العام في تقديمه لخدماته.

سنخصص (الفرع الأول) لتنظيم حق الإسقالة، أما (الفرع الثاني) فسوف نخصصه لتنظيم العطل السنوية والعطل المرضية، كما أننا سوف نخصص (الفرع الثالث) التعاقد كآلية للتوظيف استثناء.

الفرع الأول: التنظيم القانوني للاستقالة

أولاً: التعريف الفقهي للاستقالة

فيعرف Desgranges الاستقالة إبداء الموظف النية في هجر الخدمة بصفة نهائية ويشاطره الرأي Rolland عندما قرر أن الاستقالة هي إعلان الموظف عن إرادته الحرة والصريحة في تركه العمل بصفة نهائية

وقد عرف الدكتور محمد إبراهيم، الاستقالة بأنها عمل إرادي من جانب العامل يفصح فيه عن رغبته في ترك الخدمة بصفة نهائية قبل السن المقررة لذلك

وفي ضوء ما سبق من تعريفات يمكن أن نخلص إلى تعريف الاستقالة، بأنها تعبير الموظف العام عن إرادته غير المشروطة صراحة أو ضمناً والموافق عليها من قبل الجهة المختصة بالتعيين بترك الخدمة الوظيفية بصفة نهائية قبل بلوغ السن القانونية المحددة للإحالة إلى المعاش.<sup>1</sup>

ثانياً: الاستقالة في التشريع الجزائري

### 1- الاستقالة في ظل الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية

ورد في المادة 217 من الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، الاستقالة حق معترف به للموظف يمارسه ضمن الشروط القانونية المنصوص عليها في هذا القانون.<sup>2</sup> يفهم من هذه المادة أن الاستقالة حق من حقوق الموظف ولكن ممارسته يخضع لشروط.

ونصت المادة 218 من ذات الأمر لا يمكن أن تتم الاستقالة إلا بطلب من الموظف يعلن عن إرادته الصريحة في قطع العلاقة التي تربطه بالإدارة بصفة نهائية.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> عبد اللطيف السيد رسلان العودة، النظرية العامة للاستقالة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2004، ص 41-43.

<sup>2</sup> المادة 217 من الأمر 03/06، المصدر السابق.

<sup>3</sup> المادة 218 من الأمر 03/06، المصدر نفسه.

**2-الاستقالة في ظل قانون العمل 11/90**

نصت المادة 68 من القانون 90-11 المتعلق بعلاقات العمل: الاستقالة حق معترف به للعامل الذي يبدي رغبته في إنهاء علاقة العمل مع الهيئة المستخدمة وأن يقدم طلب الاستقالة كتابة. ويغادر منصبه بعد فترة إشعار مسبق وفقا للشروط التي تحددها الاتفاقيات أو الاتفاقيات الجماعية.<sup>1</sup>

**ثالثا: آثار الاستقالة على مبدأ الاستمرارية****1-الإلتزام بمواصلة أداء المهام إلى حين قبول الاستقالة**

إن العامل في القطاع الاقتصادي أو التجاري الخاضع لقانون العمل والذي يقدم خدمات لفائدة المصلحة العامة فعند تقديمه طلب استقالته من المنصب المشغول من طرفه ملزم بمواصلة العمل إلى حين بت السلطة السلمية الخاضع لها بالفصل في طلبه بالموافقة، شأنه شأن الموظف العمومي التابع للقطاع العمومي والخاضع لقانون الوظيفة العمومية فهو أيضا ملزم عند تقديمه لطلب استقالته بمواصلة مهامه بالوظيفة المشغولة من طرفه إلى حين فصل السلطة السلمية في طلبه بالموافقة، هذا كله غايته عدم الإخلال بمبدأ الاستمرارية. وفي حال ترك المنصب مباشرة بعد تقديم الاستقالة دون انتظار قبولها يعرض الموظف إلى إصدار بحقه عقوبة العزل نتيجة الغياب غير المبرر في حال تجاوز 15 يوما، والعامل في حالة تجاوز 10 أيام غياب غير شرعي.

**2-تعارض الاستقالة مع مبدأ الاستمرارية****أ- الاستقالة تشكل إخلالا بحسن سير المرفق العام**

إن إقدام الموظف على الاستقالة قد يؤدي إلى حدوث خلل في سير المرفق العام، لذلك منح التشريع الوظيفي للإدارة الحق في رفض الاستقالة ضمانا لحسن سير المرفق العام، وضمنا لتقديم الخدمة للجمهور بصورة متواصلة، إن استقالة موظف ومهما كانت رتبته أو المنصب الوظيفي العالي الذي يشغله ستحدث تذبذبا في نظام تسيير الموارد البشرية وقبلها خضع للتعيين

<sup>1</sup>- المادة 68 من القانون 30/90، المصدر السابق.

وما تطلبه من إجراءات إدارية معقدة بدءاً من عملية التوظيف، وهو ما يشكل عرقلة لسير المرفق العمومي باستمرار وانتظام.<sup>1</sup>

### ب- المنع التام للاستقالة الجماعية

يمكن في بعض الأحيان ربما لأهداف مشتركة أو غايات تحركها مصالح ضيقة أو امتعاض من ظروف العمل أو لممارسة ضغط على الإدارة والتأثير عليها أن يلجأ الموظفون أو العاملون إلى تقديم استقالتهم الجماعية والتحلل من تبعيتهم لمصالحهم، فهي تعتبر محظورة وخطيرة كونها تهدد مبدأ الاستمرارية في المرفق العام، هذا الأمر جعل المشرع يتدخل ويجرمها. وذلك حسب ما جاء في المادة 115 من قانون العقوبات الجزائري: القضاة والموظفون الذين يقررون بعد التشاور فيما بينهم لتقديم استقالتهم بغرض منع أو وقف قيام القضاء بمهمته أو سير المصلحة العامة يعاقبون بالحبس من 6 أشهر إلى 3 سنوات.<sup>2</sup>

مثلاً ذهب إليه المشرع الفرنسي في تجريمه للاستقالة الجماعية بمقتضى نص المادة 126 من قانون العقوبات الفرنسي، وذهب الفقه الفرنسي إلى أن نص المادة ينطبق على جميع الموظفين الذين يتفقون على الامتناع عن أداء الواجبات الوظيفية للوظائف القائمين بها ويستوي في ذلك المعينون أو المنتخبين، بشرط أن يكون توقفهم عن العمل مصحوباً بتقديمهم استقالاتهم بشكل جماعي.<sup>3</sup>

### 3- توافق الاستقالة مع مبدأ الاستمرارية

إن الاستقالة تتوقف على معادلة مفادها مبدأ حرية الموظف العام في إنهاء علاقته الوظيفية بالإدارة المستخدمة وتقابلها حرية الإدارة في قبول الطلب من عدمه بناء على مبدأ حسن سير المرفق العام، ومع ذلك لا يمكن أن تفرض عليه الأمر غصبا، إذ أصبح الحق في الاستقالة ومبدأ اختيار حرية العمل من المبادئ العالمية التي نصت عليها الاتفاقيات الدولية.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> محمد يحيوي نبيل، خصوصية الاستقالة ومبدأ استمرارية المرفق العام بانتظام، المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية، المجلد 6، العدد 1، 2022، ص 1487.

<sup>2</sup> قانون رقم 15-19 مؤرخ في 18 ربيع الأول عام 1437 الموافق ل 30 ديسمبر سنة 2015، يعدل ويتم الأمر رقم 66-155 المؤرخ في 18 صفر 1386 هـ الموافق ل 8 يونيو سنة 1966، المتضمن قانون العقوبات، ج ر عدد 71.

<sup>3</sup> عبد اللطيف الرسلان العودة، المرجع السابق، ص 198.

<sup>4</sup> محمد يحيوي نبيل، المرجع السابق، ص 1487.

ومثالها نص المادة الأولى من الاتفاقية رقم 29 لمؤتمر العمل الدولي: يحضر استخدام العمل الجبري أو الإلزامي بكل أشكاله حضرا تماما.<sup>1</sup>

رابعاً: أثر الإدارة الإلكترونية في تعزيز الضمانة القانونية (تنظيم حق الاستقالة)

إن العمل بنظام الإدارة الإلكترونية يقلل من الحاجة من الموظفين بشكل عام خصوصاً في مرحلة تلقي البيانات وإجراء المعاملات وتقديم الخدمات، وذلك بسبب وجود بوابات إلكترونية وتطبيقات ذكية تقوم بهذه الإجراءات دون الحاجة للاتصال المباشر بين موظفي المرفق وطالبي الخدمات، وبالتالي فإن استقالة الموظفين وفق هذا النظام تصبح ضئيلة الأثر على سير وعمل المرفق العام.<sup>2</sup>

الفرع الثاني: تنظيم العطل

سوف نتطرق في هذا الفرع إلى تنظيم العطل السنوية (أولاً)، تنظيم العطل المرضية (ثانياً)

أولاً: تنظيم العطل السنوية

1- تكريس حق العطلة دستورياً

كرس هذا الحق في دستور 1996 فقد نصت المادة 2/55 منه على أن الحق في الراحة مضمون.<sup>3</sup>

تم تقرير هذا الحق في تعديل دستور 2020، بموجب المادة 4/66 التي نصت على أن الحق في الراحة مضمون.<sup>4</sup>

2- العطل السنوية في التشريع والفقهاء الجزائريين

أ- العطل السنوية للموظفين العموميين: لم يعرف المشرع الجزائري العطل السنوية ومن خلال قانون الوظيفة العمومية نستخرج تعريف للعطلة السنوية

<sup>1</sup> - اتفاقية مؤتمر العمل الدولية صادقت عليها الجزائر في 22 ماي 1969، (ج ر عدد 49 المؤرخة في 06 جوان 1969).

<sup>2</sup> - أونيسي ليندة، المرجع السابق، ص 211.

<sup>3</sup> - دستور 1996، صادر بموجب القانون رقم 96-438، مؤرخ في 07 ديسمبر 1996، (ج ر عدد 76 سنة 1996).

<sup>4</sup> - المادة 4/66 من التعديل الدستوري لسنة 2020، المصدر السابق.

فقد نصت المادة 66 من الأمر 66-133: بأن الموظف الذي في حالة نشاط له الحق في عطلة سنوية مدفوعة الأجر لمدة ثلاثين يوماً قضاها في العمل.<sup>1</sup>

وجاء في قانون الوظيفة العمومية الأمر 06-03 في المادة 194 منه على: بأن الموظف الحق في عطلة سنوية مدفوعة الأجر.<sup>2</sup>

وعن كيفية احتساب مدتها نصت المادة 197 من الأمر 06-03 نصت على: تحتسب العطلة السنوية مدفوعة الأجر على أساس يومين ونصف في الشهر الواحد من العمل دون أن تتجاوز المدة الكاملة ثلاثين (30) يوماً في السنة الواحدة للعمل.<sup>3</sup>

### ب- العطل السنوية للعمال

نظم القانون 81-08 العطل السنوية بالنسبة للعمل حيث يهدف القانون إلى تحديد الأحكام المتعلقة بنظام العطل السنوية في جميع قطاعات النشاط، أين نص في المادة 03: لكل عامل الحق في عطلة سنوية مدفوعة الأجر من طرف الهيئة صاحبة العمل، كما نص في المادة 05 منه: تقاس العطلة المدفوعة الأجر على أساس يومين ونصف عن الشهر الواحد من العمل دون أن تتجاوز المدة الكاملة ثلاثين يوماً عن السنة الواحدة للعمل.<sup>4</sup>

كما نص القانون 90-11 المتعلق بعلاقات العمل في المادة 39 منه على ما يلي: لكل عامل الحق في عطلة سنوية مدفوعة الأجر يمنحها إياه المستخدم.<sup>5</sup>

<sup>1</sup>- الأمر 66-133 المؤرخ في يونيو 1996، المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، (ج ر عدد 46 مؤرخة في 08 يونيو 1966).

<sup>2</sup>- المادة 194 من الأمر 06-03، المصدر السابق.

<sup>3</sup>- المادة 197 من الأمر 06-03، المصدر نفسه.

<sup>4</sup>- قانون رقم 81-08، مؤرخ في 27 يونيو سنة 1981 يتعلق بالعطل السنوية، (ج ر 26 مؤرخة في 30 جوان 1981).

<sup>5</sup>- المادة 39 من القانون 90-11، المتعلق بعلاقات العمل، المصدر السابق.

ج- التعريف الفقهي للعطلة السنوية

هي انقطاع عون الدولة (موظف، عامل) عن العمل مؤقتاً لسبب من الأسباب التي قررها القانون مع استمراره في التمتع بحقوقه، والحفاظ على وضعه القانوني.<sup>1</sup>

3- الحماية القانونية لمبدأ الاستمرارية في إطار منح العطل السنوية

أ- تقرير العطلة السنوية لاستعادة الموظف أو العامل القدرة على العمل

إن الوظائف أو مناصب الشغل لما كانت متعلقة أساساً بإدارة المرافق العامة، فمن المعلوم أنه لا يمكن لهذه المرافق أن تؤدي نشاطها باضطراب وانتظام، وعلى النحو الذي يحقق المصلحة العامة إلا في حالة ما تم اسناده إلى أعوان يتمتعون بالكفاءة والأهلية، حيث يعتبرون من أهم الموارد التي تمتلكها الإدارات والمؤسسات العمومية، لذلك عمل المشرع على الاهتمام بهم بضمان لهم مجموعة من الحقوق من بينها العطل السنوية.<sup>2</sup> وذلك قصد استرجاع الأعوان القدرة على العمل بإراحتهم الأمر الذي سوف يؤثر إيجابياً على حسن سير المرفق العام.

نجد المشرع أشار إلى هذا السبب في قانون العطل السنوية رقم 81-08

نصت المادة 02 من القانون 81-08 على: تخصص العطلة السنوية لتمكين العامل من الاستجمام قصد الحفاظ على صحته واستعادة قدرته على العمل.<sup>3</sup>

ب- استدعاء الموظف أو العامل المتواجد في عطلة للضرورة الملحة للمصلحة في القانون

يمكن للهيئة المستخدمة أن تستدعي الموظف أو العامل كل حسب موقعه في المرافق العامة لمباشرة نشاطه للضرورة الملحة للمصلحة وهو ما نصت عليه مختلف القوانين، بداية من الأمر 06-03 المتضمن قانون الوظيفة العمومية نصت المادة 199 منه على: يمكن استدعاء الموظف المتواجد في عطلة لمباشرة نشاطه للضرورة الملحة للمصلحة.<sup>4</sup>

<sup>1</sup>- نور الدين سوداني، الحق في الراحة والعطل والغيابات القانونية للموظف العام، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، المجلد 16، العدد 1، 2023، 46.

<sup>2</sup>- المرجع نفسه، ص 45.

<sup>3</sup>- المادة 02 من القانون 81-08، المصدر السابق.

<sup>4</sup>- المادة 199 من الأمر 06-03، المصدر السابق.

كما نصت المادة 11 من القانون 81-08 المتعلق بتنظيم العطل السنوية على: يمكن استدعاء العامل وهو في عطلة لضرورة ملحة للخدمة وفقا لشروط تحدد بموجب مرسوم.<sup>1</sup>

المادة 48 من القانون 90-11 المتعلق بعلاقات العمل، نص في المادة 48: يمكن أن يستدعي العامل الموجود في عطلة لضرورة ملحة تقتضيها الخدمة.<sup>2</sup>

### ج- إرجاء العطلة السنوية إذا استدعت ضرورة الملحة للمصلحة

إن تأجيل العطلة السنوية من سنة إلى أخرى كلها أو جزء منها في الأصل ممنوعة إلا إذا استدعت ضرورة المصلحة لذلك أو سمحت به وهو ما نص عليه قانون الوظيف العمومي وقانون العمل حيث نصت المادة 206 من الأمر 06-03 المتضمن قانون الوظيفة العمومية على: يمنع تأجيل العطلة السنوية كلها أو جزء منها، من سنة إلى أخرى. غير أنه يمكن للإدارة إذا استدعت ضرورة المصلحة ذلك...<sup>3</sup>

وهو نفس الشيء في القانون 81-08 المتضمن تنظيم العطل السنوية

نص القانون 81-08 نصت المادة 17 منه على: لا يجوز إرجاء جزء من العطلة السنوية أو العطلة كلها من سنة إلى أخرى الا مرة واحدة، في حدود سنة واحدة على الأكثر وذلك في الحالات الاستثنائية التالية:

-الضرورات الملحة للخدمة أو المصلحة العامة.<sup>4</sup>

تجدر التوضيح بهذا الخصوص أن تأجيل العطلة السنوية لضرورة المصلحة لا يلغي حق الموظفين المعنيين فيها.

### ثانيا: تنظيم العطل المرضية

إن التغيب لأسباب صحية معترف به من الناحية القانونية سواء كان المرض مؤقتا أو طويل الأمد، لكن لا يتم الحصول على هذه الحق بمجرد إشعار أو تبليغ الإدارة المعنية وإنما

<sup>1</sup>- المادة 11 من القانون 81-08، المصدر السابق.

<sup>2</sup>- المادة 48 من القانون 90-11، المصدر السابق.

<sup>3</sup>- المادة 206، من الأمر 06-03، المصدر السابق.

<sup>4</sup>- المادة 17 من القانون 81-08، المصدر السابق.

بضرورة تقديم شهادة طبية تبرر ذلك الغياب، كما يمكن للإدارة أن تتأكد من صحة تلك المبررات التي أودعها الموظف أو العامل لدى مصالحها عندما ترى ذلك ضروريا.<sup>1</sup>

### 1-تعريف العطلة المرضية فقها وتشرعيا

#### أ-التعريف الفقهي للعطلة المرضية

عرفها الأستاذ ميسوم صبيح أنها حالة من حالات الموظف المتمثلة في حالة الخدمة أو النشاط إلى أنه يتوفى خلالها بصورة فعلية عن ممارسة مهامه<sup>2</sup>

وتعتبر من الحقوق المكتسبة بالنسبة للموظفين وتعطى للموظف بمناسبة إصابته بمرض يقعه عن أداء واجباته، وقد نظمت مختلف التشريعات في دول العالم هذا الحق ونظمته تنظيما محكما.<sup>3</sup>

#### ب-التعريف التشريعي للعطلة المرضية

#### -العطلة المرضية في ظل الامر 06-03 المتضمن قانون الوظيفة العمومية

لم يتطرق المشرع الجزائري صراحة لتعريف العطلة المرضية فاستقرأ نص المادة 129 من الأمر 06-03: يعد في وضعية الخدمة أيضا الموظف الموجود في عطلة سنوية، عطلة مرضية أو حادث مهني....

المادة 201 من نفس الأمر على: توقف العطلة السنوية إثر وقوع مرض أو حادث مبرر، ويستفيد الموظف هذه الحالة من العطلة المرضية....<sup>4</sup>

<sup>1</sup>- أحمد كانش، عبد المومن مجدوب، نظام العطل في الوظيفة العمومية في كل من الجزائر وتونس، دفاتر السياسة والقانون، المجلد 12، العدد 02، 2020، ص304.

<sup>2</sup>- ميسوم صبيح، المؤسسة الإدارية في المغرب العربي، مطابع الدستور التجارية، الأردن، 1985، ص22.

<sup>3</sup>- فيساح جلول، النظام القانوني للعطل في الوظيفة العامة، مذكرة ماجيستر، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، 2002، ص167.

<sup>4</sup>- المواد 129، 201، من الأمر 06-03، المصدر السابق.

العطل المرضية في ظل قانون العمل 90-11 المتضمن لعلاقات العمل

نصت المادة 50 منه على: يرخص للعامل بتوقيف العطلة السنوية إثر وقوع مرض ليستفيد من العطلة المرضية والحقوق المرتبطة بها.<sup>1</sup>

2- الحماية القانونية لمبدأ الاستمرارية في ظل منح العطل المرضية

تعتبر العطل المرضية من بين الحقوق التي يتمتع بها العامل أو الموظف وتعتبر من الأمور الطبيعية التي قد يواجهونها وهي ربما تتجم عن بعض الظروف الطارئة، لكن عندما تكرر في تعمد فإنها تؤثر بشكل كبير على سيرورة المرفق العام، هذا الأمر الذي استدعى تدخل الجهات المعنية ووضعت آليات كوسيلة لضمان الحماية لمبدأ الاستمرارية والمتعلقة أساساً بمكافحة الغش في العطل المرضية أو ما يعرف بالعطل المرضية الصورية

أ- التزامات الطبيب المعالج

احترام اخلاقيات مهنة الطب من طرف الطبيب المعالج

في الفقرة الثالثة في واجبات اتجاه المريض، في المادة 58 من المرسوم التنفيذي رقم 92-276 التضمن أخلاقيات مهنة الطب نص على أنه: يمنع تسليم أي تقرير مغرض أو أي شهادة مجاملة.<sup>2</sup>

يفهم من هذه المادة أنه يمنع على الطبيب المعالج أن يمنح عطلة مرضية دون ضرورة، كما أن المشرع أفرد عقوبات جزائية بل ومهنية، وتعتبر الشهادات الكاذبة من أبرز المخالفات المرتكبة من الأطباء والأشخاص، في هذا الإطار أوجد المشرع نوعين من الرقابة طبية وإدارية هذه الأخيرة بعدية تمارس في إطار القانون 08-08 المتعلق بمنازعات الضمان الاجتماعي.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> - المادة 50، من 90-11، المصدر السابق.

<sup>2</sup> - مرسوم تنفيذي رقم 92-276، مؤرخ في 06 يوليو 1992، يتضمن مدونة أخلاقيات الطب، (ج ر عدد 52 سنة 1992).

<sup>3</sup> - عبلة مازة، دور الطبيب المعالج والطبيب المستشار في منح العطلة المرضية، مجلة قانون العمل والتشغيل، المجلد 05، العدد 01، جامعة محمد بن أحمد وهران 2، 2020، ص 279.

كرس المشرع الجزائري المتابعة الجزائية في حالة تزوير كان من الطبيب أو أشخاص عاديين وهو ما نص عليه قانون مكافحة الفساد (06-01) الذي أحالت إليه المواد 1216 و134 من قانون العقوبات حيث أقرت عقوبة الحبس من سنتين إلى عشر سنوات وغرامة مالية من 20 مليون سنتيم إلى 100 مليون سنتيم.<sup>1</sup>

### ب- الخضوع لمراقبة طب المؤسسة

نجد مثلا أن النظام الداخلي للمؤسسة العمومية الاقتصادية اتصالات الجزائر ينص في مادته 21 فقرة 1 على أن المؤسسة تملك الحق في إجراء مراقبات طبية في حالة التوقف عن العمل بسبب المرض، وكذلك في النظام الداخلي للشركة الجزائرية لنقل الكهرباء في مادته 17 على أحقية الشركة في التأكد من كل وثيقة للغياب عن العمل بسبب المرض ونجد المشرع في قطاع الوظيف العمومي يجيز للإدارة إجراء مراقبة طبية، وذلك لإحباط الغش من طرف<sup>2</sup> المرضى المزيفين، قطاع الشرطة يقضي النظام الداخلي بأن طبيب الوحدة هو المخول بمنح شهادة التوقف عن العمل، وقد ذهب قطاع التربية مؤخرا إلى فرض رقابة إدارية على العطل المرضية للأساتذة عن طريق إخضاع المؤمنين لإجراءات إدارية أمام مديرية التربية للتحقق من حقيقة المرض وهدفها في ذلك التقليل من نسبة العطل المرضية.<sup>3</sup>

### ج- الرقابة الإدارية والطبية لهيئة الضمان الاجتماعي

نصت المادة 29 من المرسوم رقم 84-27 لا يمكن أن يستفيد من التأمين على المرض أن يتلمص من مختلف المراقبات التي تطلبها هيئة الضمان الاجتماعي، وفي حالة رفضه توقف الخدمات العينية أو الأداءات النقدية خلال المدة التي يتعذر فيها إجراء المراقبة.<sup>4</sup>

<sup>1</sup>- قانون رقم 06-01، المؤرخ في 20 فبراير 2006، والمتعلق بالوقاية من الفساد وكافحته، (ج ر عدد 14، سنة 2006).

<sup>2</sup>- دليلة راشدي حدوم، اسمهان مزوار، قراءة في مفهوم العجز كشرط للاستفادة من العطلة المرضية، المجلة نظرة على

القانون الاجتماعي، المجلد 9، العدد 1، جامعة أحمد بن بلة وهران 2، 2019، ص 12، 13.

<sup>3</sup>- دليلة راشدي حدوم، اسمهان مزوار، المرجع السابق، ص 13.

<sup>4</sup>- مرسوم رقم 84-27، مؤرخ في 11 فبراير 1984، يحدد كليات تطبيق العنوان الثاني من القانون رقم 83-11 المؤرخ في

2 يوليو سنة 1983 والمتعلق بالتأمينات الاجتماعية، (ج ر عدد 7 مؤرخة في 14 فبراير سنة 1984).

تضاف إلى المراقبة الطبية التي يخضع لها المؤمن اجتماعيا المراقبة الميدانية، عن طريق أعوان المراقبة التي ترمي إلى التحقق من أن المؤمن لا يمارس أي نشاط مهني مأجور أو غير مأجور وأن المريض لا يغادر منزله إلا بإذن الطبيب، لغرض علاجي إلى غير ذلك من الالتزامات الرامية للتحقق من صحة المرض.<sup>1</sup>

### 3- تعزيز حماية مبدأ الاستمرارية عن طريق الملف الصحي الإلكتروني

وذلك من خلال تكريس مفهوم الملف الصحي الإلكتروني الذي ورد الحديث عنه في قانون الصحة الجديد، حيث تعتمد الكثير من الدول إجباريا على شهادة التوقف عن العمل الإلكترونية التي يتم إرسالها مباشرة من الطبيب المعالج إلى المؤسسة التي يشتغل بها العامل أو الموظف، وهذا من شأنه تقادي استغلال العطل المرضية، وكذا تفعيل التنسيق في الرقابة بين الطبيب المعالج أيا كانت صفته، رقابة المؤسسة سواء كانت طبية أو إدارية ومصالح الضمان الاجتماعي.<sup>2</sup>

### الفرع الثالث: التعاقد كآلية للتوظيف استثناء

لجأ المشرع الجزائري إلى نظام التعاقد رغم أنه يرفض فكرة الموظف العام المتعاقد لما فيها من كثرة التنقلات وعدم الاستقرار ولهذا استبعد العلاقة الوظيفية على أساس العقد، وفي نفس الوقت نص على قيام الوظيفة العامة على النظام التعاقدية، الذي لا يمكن الاستغناء عنه لحسن سير المرافق العامة، ذلك في المواد من 19 إلى 25 من الأمر 06-03 والمرسوم الرئاسي 07-308.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> عبد الله قادية، المراقبة الإدارية في مجال الضمان الاجتماعي، دراسة وأبحاث المجلة العربية في العلوم الإنسانية والاجتماعية، مجلد 10، عدد 01، جامعة بسكرة، 2018، ص 280.

<sup>2</sup> دليلة راشدي حدهوم، اسمهان مزوار، المرجع السابق، ص 19، 20.

<sup>3</sup> جمال قروف، النظام القانوني للأعوان المتعاقدين في الوظيفة العمومية في الجزائر، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، المجلد 8، العدد 01، جامعة سكيكدة، 2020، ص 68.

### أولاً: تعريف العون المتعاقد

عقد الوظيف هو اتفاق بين الإدارة أو أحد الأفراد يتولى بمقتضاه هذا الأخير تحت اشرافها أمر وظيفة عامة معينة يحصل منها على عدد من الحقوق، أهمها الراتب، مقابل التزامه بأعباء هذه الوظيفة للاضطلاع في المهام الموكلة إليه لتشغيل المرافق العامة، ويعتبر من أهم العقود التي تبرمها الإدارة في معظم الدول.<sup>1</sup>

### ثانياً: حالات توظيف الأعوان المتعاقدين مع الإدارات العمومية

يوظف الأعوان الخاضعون لنظام التعاقد وفق حاجات المؤسسات والإدارات العمومية، عن طريق عقود محددة المدة أو غير محدد المدة، بالتوقيت الكامل والجزئي.

#### 1- حالة توظيف الأعوان المتعاقدين في إطار نشاطات الحفظ والصيانة أو الخدمات

نصت المادة 08 من المرسوم الرئاسي 308-07 فإن: شغل مناصب الحفظ أو الصيانة، أو الخدمات في المؤسسات العمومية الإدارية يكون بموجب عقد محدد المدة، ولا يجوز أن يتعدى سنة واحدة على الأكثر وفقاً للمادة 09 من نفس المرسوم هم العمال المهنيون، أعوان الخدمة، سائقو السيارات والحضائر، أعوان الوقاية والحراس.<sup>2</sup>

#### 2- حالة توظيف الأعوان المتعاقدون بصفة استثنائية

أشارت المادة 10 من المرسوم الرئاسي 308-07 على أن: يوظف الأعوان المتعاقدون كما هو منصوص عليه في المادة 20 أعلاه، بصفة استثنائية بموجب عقد محدد المدة وبالتوقيت الكامل

ويمكن حسب نص المادة 12 من نفس المرسوم أن يطلب من الأعوان المتعاقدين الذين وظفوا بالتوقيت الكامل القيام بالعمل ليلاً، أو عمل ساعات إضافية وفق التشريع والتنظيم المعمول بهما، وذلك نظراً لطبيعة بعض مناصب الشغل، أو الخصوصيات المرتبطة بمتطلبات الخدمة.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> محمد بوجانة، المركز القانوني للعون المتعاقد في القانون الجزائري، مجلة الدراسات القانونية، المجلد 8، العدد 2، جامعة غليزان، 2022، ص 560.

<sup>2</sup> المادة 08، 09، من المرسوم الرئاسي رقم 308-07، المصدر السابق.

<sup>3</sup> المادة 10، 12، من المرسوم الرئاسي رقم 308-07، المصدر نفسه.

### 3- حالة توظيف الأعوان المتعاقدين بصفة استثنائية للتكفل بأعمال مؤقتة

بالرجوع إلى نص المادة 11 من المرسوم 07-308 فإن: الأعوان الخاضعين إلى نظام التعاقد، يوظفون بصفة استثنائية بموجب عقد محدد المدة في حدود اجال إنجاز العمليات التي تكتسي طابعا مؤقتا.<sup>1</sup>

### ثالثا: الضمانات القانونية لمبدأ الاستمرارية

#### 1- ضمان تشغيل المرفق العام باستمرار

هذا النمط يضمن سير المرفق في حال عدم إمكان الإدارة تنظيم مسابقة توظيف تلجأ إلى التعاقد في انتظار تنظيم مسابقة أو انشاء سلك جديد، كما يستلزم وجود نشاطات يومية للحفاظ والصيانة ذات أهمية في المرفق العام

#### 2- منع الحق في الاستيداع ومنح حق الانتداب في حالة واحدة فقط

لا يتمتع الأعوان المتعاقدون بحق الإحالة على الاستيداع، إلا أن المرسوم 07-308 أعطاهم الحق في عطلة غير مدفوعة الراتب، كما أن العون المتعاقد بعقد غير محدد المدة يستفيد من حق الانتداب في حالة وحيدة وهي شغل عهدة انتخابية<sup>2</sup>

#### 3- إقرار عقوبات تأديبية لضمان قيام الأعوان المتعاقدين لواجباتهم

في حالة الغياب الغير الشرعي لمدة 10 أيام متتالية يتعرض العون إلى فسخ عقد العمل.<sup>3</sup>

### المطلب الثاني: الضمانات المتعلقة بالوضعيات القانونية المرتبطة بالمرفق العام

سوف نتطرق في هذا المطلب إلى أهم الوضعيات التي قد يتعرض لها المرفق العام والتي أحاطها المشرع الجزائري بضمانات قانونية تكفل سير المرفق العام حيث نخصص (الفرع الأول) لتنظيم وضعية المرفق في الإضراب، أما (الفرع الثاني) نخصصه للحماية المتعلقة بعدم جواز الحجز على الأموال العامة، وأخيرا سنتطرق في (الفرع الثالث) حالة المرفق العام الموضوع لامتياز.

<sup>1</sup>- المادة 11 من المرسوم 07-308، المصدر السابق.

<sup>2</sup>- محمد بوجانة، المرجع السابق، ص575.

<sup>3</sup>- المرجع نفسه، ص577.

### الفرع الأول: تنظيم وضعية المرفق العام في الإضراب

#### أولاً: تعريف الإضراب

**1- لغة:** يعني الإضراب في اللغة الكفاف عن الشيء والإعراض عنه فيقال أضرب فلان عن هذا الامر إضراب.

**2- اصطلاحاً:** اختلف الفقهاء في إعطاء تعريف للإضراب من الاختلاف في العناصر المكونة للإضراب فمنهم من عرف الإضراب بأنه هجر الموظفين أو المستخدمين العموميين عملهم مع تمسكهم بوظائفهم وذلك للتعبير عن سخطهم على عمل من أعمال الحكومة، في حين ركز آخرون على تعريف الإضراب على عنصر الجماعية والاتفاق فهو عبارة عن اتفاق مجموعة من العاملين في المرفق العام على وقف العمل لمدة معينة لغاية تحقيق مصلحة خاصة بالمضربين.

كما يعرف أيضاً أنه توقف جماعي مدبر يهدف إلى دعم المطالب المهنية.<sup>1</sup>

**3- تعريف جامع:** هو التوقف الإرادي والصريح عن العمل وبصفة مؤقتة وجماعية من قبل العاملين أو الموظفين المكلفين بقيام به بهدف إرغام السلطات العمومية على تلبية المطالب أو المصالح المشتركة لهم.<sup>2</sup>

#### ثانياً: الضمانات القانونية لمبدأ الاستمرارية - تقييد حق الإضراب -

لا يمكن ممارسة حق الإضراب في المرافق العامة بكل حرية لأن ذلك يمس بمبدأ الاستمرارية، حيث عمل المشرع الجزائري على ضبط هذه المسألة من خلال فرض مجموعة من القيود وهي تتجسد أساساً فيما يلي:

#### 1- ضرورة استنفاد إجراءات التسوية الودية

لا يكون الإضراب مشروعاً إلا بعد استنفاد إجراءات التسوية الودية والمتمثلة أساساً في المصالحة بين ممثلي الموظفين أو العمال وبين ممثلي المؤسسة أو الإدارة العمومية السلطة

<sup>1</sup>- سعيد علي غافل، الإضراب الوظيفي، منشورات زين الحقوقية، الطبعة 01، لبنان، 2015، ص 16، 17.

<sup>2</sup>- المرجع نفسه، ص 19.

الإدارية المختصة كالبديية مثلاً.<sup>1</sup> ثم الوساطة سواء تعلق الأمر بالعمال أو الموظفين، وبعد فشل الوساطة بالنسبة للعمال يتفق الطرفان على عرض نزاعهما على التحكيم، أما فيما يخص الموظفين إذا استمر الخلاف فوجب عرض الأمر على مجلس الوظيفة العمومية المتساوية الأعضاء، وهذا ما نظّمته المواد من 05 إلى 40 من القانون 08-23.

### 2-: ضمان الحد الأدنى من الخدمة

ويتمثل في ضمان الموظف المضرب لأداء كامل عمله أو جزء منه بالرغم من كونه مضرباً، فالشرع الجزائري نص على فرض الحد الأدنى من الخدمة في المادة 62 من القانون 08-23: عندما يمس الإضراب الأنشطة التي يمكن أن يضر انقطاعها التام باستمرار المرافق العامة الأساسية أو يمس الأنشطة الاقتصادية الحيوية، لاسيما تموين المواطنين عبر كل التراب الوطني بالمنتجات الغذائية والصحية أو الطاقوية أو المحافظة على المنشآت والأماكن الموجودة.<sup>2</sup>

وتم تحديد قائمة قطاعات الأنشطة ومناصب العمل التي تتطلب تنفيذ حد أدنى من الخدمة إجبارياً في المادة الثانية (02) من المرسوم التنفيذي رقم 23-361.<sup>3</sup>

### 3-: التسخير

وفقاً للمادة 65 من القانون 08-23 يمكن أن يأمر وزير القطاع أو الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني، بتسخير العمال المضربين التابعين للهيئات والإدارات العمومية والذين<sup>4</sup> يشغلون مناصب عمل ضرورية: لأمن الأشخاص والممتلكات، لاستمرار المصالح العمومية الأساسية، لتوفير الحاجيات الحيوية للبلاد، لتموين السكان أو لمواجهة حالة استثنائية صحية أو مستعجلة، ويترب على رفض التسخير من العمال أو الموظفين خطأ مهني جسيم ينجر عنه عقوبات تأديبية وفقاً للمادة 66 من القانون السالف الذكر.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> بشرى غريبي، هدايات حماس، تقييد حق الإضراب عن العمل كآلية ناجعة لضمان حسن سير المرافق العامة، المجلد 16، العدد 02، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، 2023، ص 469.

<sup>2</sup> المادة 62 من القانون 08-23، المصدر السابق.

<sup>3</sup> المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 23-361، المصدر السابق.

<sup>4</sup> المادة 65 من القانون 08-23، المصدر السابق.

<sup>5</sup> المادة 56، 66 من القانون 08-23، نفس المصدر السابق.

### 4-: منع بعض الفئات من الإضراب

حسب نص المادة 67 من القانون رقم 08-23 يمنع اللجوء إلى الإضراب للمستخدمين العاملين في مجالات الدفاع والأمن الوطنيين أو الذين يؤدون وظائف السلطة باسم الدولة، أو أولئك الذين يشغلون وظائف قطاعات استراتيجية وحساسة من حيث السيادة أو في الحفاظ على المصالح الأساسية ذات الأهمية الحيوية للأمة، التي قد يؤدي توقفها إلى تعريض حياة المواطن أو سلامته أو صحته للخطر، أو من المحتمل ان يؤدي الإضراب من خلال أثاره إلى أزمة خطيرة.<sup>1</sup>

وبالرجوع للتنظيم كما نصت الفقرة 2 من نفس المادة تم تحديد قائمة القطاعات والمستخدمين والوظائف الممنوع عليهم اللجوء إلى الإضراب في المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 23-361. حيث تشمل القائمة القضاة، الموظفون المعينون بمرسوم الذين يشغلون مناصب بالخارج، مستخدمي مصالح الأمن، أعوان الأمن الداخلي المكلفين بحماية المواقع والمؤسسات، مستخدمي مصالح الحماية المدنية، أعوان مصالح استغلال شبكات الإشارة الوطنية، الجمارك، أسلاك إدارة السجون، أئمة المساجد، مراقبي الملاحة الجوية والبحرية، العاملين في المؤسسات التي تحتوي على منشآت حساسة واستراتيجية، الأسلاك الخاصة بإدارة الغابات، مستخدمي مراكز مراقبة المنشآت والتحكم عن بعد في المنظومة الوطنية الكهربائية والشبكات الطاقوية، مديري المؤسسات العمومية للتربية الوطنية والتكوين والتعليم المهنيين.<sup>2</sup>

نفهم من نص المادة أنه عند ممارسة الإضراب وجب مراعاة الوظائف المذكورة أعلاه كون هذه الوظائف والمنشآت ضرورية لضمان الحفاظ على النظام العام واستمرارية الخدمات.

### 5- ضمان حرية العمل

<sup>1</sup> المادة 67 من القانون 08-23، المصدر نفسه.

<sup>2</sup> المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 23-361، المصدر السابق.

إذ يحضر منع الموظفين ومسؤولي المؤسسات والإدارات العمومية من الالتحاق بمكان عملهم، أو التعرض بتهديدهم أو المناورات الاحتيالية أو العنف أو الاعتداء، كما يحظر احتلال الأماكن المهنية بهدف عرقلة حرية العمل.<sup>1</sup>

### ثالثاً: أثر الإدارة الإلكترونية في تنظيم حق الإضراب

مع تطبيق نظام الإدارة الإلكترونية فإن حالات إضراب الموظفين تقل إلى حد كبير، وذلك لكون الخدمات لا تتأثر بوجود الموظفين، حيث يستطيع الفرد الدخول إلى شبكة المعلومات ليلاً أو نهاراً والحصول على الخدمات، كما يقلل نظام الإدارة الإلكترونية من خطورة إضراب الموظفين وتحملهم لمسؤوليتهم الجنائية والتأديبية، حيث يمكن كشف أمره من خلال قاعدة بيانات والمعلومات التي تزود بها الإدارة العمومية.<sup>2</sup>

القضاء على بعض المظاهر العنثية التي يقوم بها بعض الموظفين من أجل عرقلة المرافق العامة، دون أن يستندوا إلى أسباب قانونية كالإضراب دون سبب حقيقي، وذلك سبب من أسباب الفساد الإداري وهو ضعف شعور الانتماء لدى بعض الموظفين الفاسدين لوظائفهم وقيامهم بأي طريقة ممكنة لعرقلة سير وانتظام المرفق العام، فالإدارة الإلكترونية ماهي إلا آلية فعالة يتمن خلالها تجسيد وتكريس لنصوص الدستور التي تنص على حق العاملين في الإضراب ولكن بشكل منظم<sup>3</sup>

### الفرع الثاني: عدم جواز الحجز على الأموال العامة

تعتبر قاعدة عدم جواز الحجز على الأموال العامة من أهم القواعد الأساسية واللازمة لحماية الأموال العامة، ضماناً لبقاء واستمرار تخصيصها للمنة العامة دون انقطاع

<sup>1</sup> - بشرى غريبي، هدايات حماس، المرجع السابق، ص 470.

<sup>2</sup> - أسية بن عياش، المرجع السابق، 199، 200.

<sup>3</sup> - محمد السيد، بتول ناصر، أثر تطبيق مفهوم الإدارة الإلكترونية على مبدأ استمرارية المرافق العامة، مجلة جامعة البعث، المجلد 44، العدد 12، جامعة حلب سوريا، 2022، ص 71، 70.

أولاً: المقصود بمبدأ عدم جواز الحجز على الأموال العامة

لا يكون المقصود بمبدأ عدم جواز الحجز على الأموال العامة المعنى الاصطلاحي الضيق لهذه العبارة أي الحجز، وإنما يكون المقصود منه منع جميع صور التنفيذ الجبري على هذه الأموال، سواء كان ذلك عن طريق الحجز بالمعنى الاصطلاحي لهذا الإجراء، أم بغيره كما هو الشأن في إجراءات التنفيذ على العقار.<sup>1</sup>

ثانياً: الضمانات القانونية لحماية الأموال العامة

### 1- في القانون المدني:

نجد المادة 689 منه تنص على أنه: لا يجوز التصرف في أموال الدولة، أو حجزها، أو تملكها بالتقادم غير أن القوانين التي تخصص هذه الأموال لإحدى المؤسسات المشار إليها في المادة 688، تحدد شروط إدارتها، وعند الاقتضاء شروط عدم التصرف فيها.<sup>2</sup>

### 2- حماية الأملاك الوطنية العمومية والخاصة في قانون الأملاك الوطنية

نصت المادة 04 من القانون 08-14 المعدلة للمادة 04 من 90-30 على ما يلي:

- الأملاك العمومية غير قابلة للتصرف فيها ولا للتقادم ولا للحجز. ويخضع تسييرها لأحكام هذا القانون مع مراعاة الأحكام الواردة في النصوص التشريعية
- الأملاك الوطنية الخاصة غير قابلة للتقادم ولا للحجز ما عدا المساهمات المخصصة للمؤسسات العمومية الاقتصادية.<sup>3</sup>

خرج المشرع الجزائري عن المبدأ العام الذي يكفل حماية المال العام في الفقرة 2 من القانون 08-14 وذلك في القانون التوجيهي للمؤسسات الاقتصادية وأورد فيه قابلية المال عام للتصرف والحجز عليه في حدود معينة.<sup>4</sup> حيث تكون الممتلكات التابعة لذمة المؤسسات العمومية

<sup>1</sup> إبراهيم عبد العزيز شيجا، الأموال العامة، توزيع منشأة المعارف جلال حزي وشركائه، الإسكندرية، 2002، ص 604.

<sup>2</sup> الأمر رقم 75-58 المؤرخ في 26 سبتمبر سنة 1975 يتضمن القانون المدني، (ج ر عدد 78 لسنة 1978).

<sup>3</sup> قانون رقم 08-14 مؤرخ في 20 يوليو سنة 2008، يعدل ويتم القانون 90-30 المؤرخ في أول ديسمبر سنة 1990 والمتضمن قانون الأملاك الوطنية، (ج ر عدد 44، مؤرخة في 03 غشت سنة 2008).

<sup>4</sup> القانون رقم 88-01 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات الاقتصادية، صادر في 12 يناير 1988، (ج ر عدد 12 جانفي 1988).

الاقتصادية قابلة للتنازل والتصرف فيها وحجزها حسب القواعد المعمول بها في التجارة ماعدا الجزء من الأصول الصافية التي تساوي مقابل قيمته رأس المال التأسيسي.<sup>1</sup>

الفرع الثالث: المرفق العام الموضوع محل عقد امتياز

أولاً: تعريف عقد الامتياز وفقا للتشريع الجزائري

بالرجوع إلى الأمر رقم 96-13 المتضمن قانون المياه خاصة في المادة 04 منه نصت على: تعدل أحكام البند الأول من القانون رقم 83-17 المتضمن قانون المياه كما يأتي، المادة 21: يقصد بعقد الامتياز بمفهوم القانون هو عقد من عقود القانون العام تكلف الإدارة بموجبه شخصا اعتباريا عاما أو خاصا قصد ضمان أداء خدمة ذات منفعة عمومية.<sup>2</sup>

كما يعرف حسب المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199 المتعلق بتقويض المرفق العام: يقصد بتقويض المرفق العام تحويل بعض المهام غير السيادية التابعة للسلطات العمومية لمدة محددة إلى المفوض المذكور في المادة 04 أدناه بهدف الصالح العام.<sup>3</sup>

ثانياً: التعريف الفقهي لعقد الامتياز

هو عقد تمنحه الحكومة والقطاع العام للقطاع الخاص وذلك بغية أداء خدمة أو استغلال الموارد أو إنتاج سلعة أو بيعها وفي المقابل يدفع القطاع الخاص مقابل حق الامتياز.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> - محمد فرعون، المرفق العام بين الالتزام بخدمة المواطن وظاهرة الفساد، مجلة القانون العام الجزائري والمقارن، المجلد الأول، العدد 01، جامعة جيلالي ليايس سيدي بلعباس، 2015، ص73.

<sup>2</sup> - أمر رقم 96-13 مؤرخ في 15 يونيو سنة 1996، يعدل ويتم القانون رقم 83-17 المؤرخ في 16 يوليو سنة 1983 والمتضمن قانون المياه، (ج ر عدد 37 مؤرخة 16 يونيو سنة 1996).

<sup>3</sup> - المرسوم التنفيذي رقم 18-199 المؤرخ في 02 أوت 2018 والمتعلق بتقويض المرفق العام، (ج ر عدد 48، المؤرخة في 05 أوت 2018).

<sup>4</sup> - خاليدة بن بعلاش، عمر زغودي، عقود امتياز المرافق العمومية في مجال الخدمات العمومية للموارد المائية، مجلة إليزا للبحوث والدراسات، المجلد 06، العدد 02، جامعة ابن خلدون تيارت، 2021، ص421.

### ثالثا: حماية مبدأ الاستمرارية في المرفق العام محل عقد الامتياز

• إن صاحب الامتياز ملزم بالقيام بتشغيل المرفق العام الذي أسند له بصورة طبيعية، هذا الالتزام ينص عليه مبدئيا دفتر الشروط، لكنه يعتبر قائما حتى ولو لم ينص عليه هذا الدفتر (مجلس الدولة-19 فيفري 1956- شركة غاز دو لا سيوتا مجموعة قرارات مجلس الدولة-196).<sup>1</sup>

• يقترن الالتزام بعقوبة يمكن أن تصل إلى اسقاط الحق بالامتياز

• القوة القاهرة هي الوحيدة التي يمكن أن تحرره من الالتزام

• القاضي الإداري هو من يقرر بدقة حالة القوة القاهرة فصاحب الالتزام لا يمكن أن يتحلل من التزامه لمجرد أن منشأته قد لحق بها ضرر

إن الاستمرارية يجب أن تؤمن حتى ولو كان صاحب الامتياز في حالة عجز، إلا أنه يمكن أن يلجأ للظرف الطارئ التي تحمل الإدارة الجزء الأساسي من العجز.<sup>2</sup>

### المطلب الثالث: الضمانات القضائية لمبدأ الاستمرارية

سوف نتطرق في هذا المطلب إلى أهم الضمانات القضائية أين سوف نخصص (الفرع الأول) لدراسة الحماية القضائية لردع تعطيل المرفق العام، وفي (الفرع الثاني) سوف نخصصه لحماية الإدارة الإلكترونية من الجرائم الإلكترونية التي قد تتعرض لها وهذا ضمان سيرورة المرفق العام.

### الفرع الأول: الحماية القضائية للمرفق العام من التعطيل

#### أولا: الممارسات المعطلة للمرفق العام

من بين الممارسات التي لاحظناها في السنوات الأخيرة هي ظاهرة انتشار لغلق أبواب البلديات من طرف محتجين ببناء جدران بالأجر والاسمنت ومنع المرتفقين من دخولها لتحقيق مطالبهم الخاصة، وفي مثال آخر قيام المحتجين بتعطيل المسار الانتخابي بغلق مراكز الاقتراع.

<sup>1</sup> - أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الرابعة، الجزائر، 2006، ص 484، 485.

<sup>2</sup> - المرجع نفسه، ص 485.

### ثانيا: تجريم تعطيل المرفق العام

تظن المشرع لظاهرة تعطيل المرفق العام بتعديل قانون العقوبات بإضفاء حماية قضائية لتقويم كل الانحرافات التي تمس سيرورة المرفق العام، ما من شأنه ردع الممارسات التي كانت تستهدف غلق مقر الإدارات العمومية باستعمال القوة أو التهديد أين صدر القانون رقم 14-21 الذي يتم الأمر 66-156 المتضمن لقانون العقوبات و بالاطلاع على نص المادة 187 مكرر 1 نجدها تنص على ما يلي يعاقب بالحبس من ثلاث(3) سنوات إلى سبع(7) سنوات وبغرامة من 300000 دج إلى 700000 دج، كل من يقوم بغير وجه حق، بغلق مقر إحدى الإدارات أو المؤسسات العمومية أو أي مؤسسة أخرى تقدم خدمة عمومية أو الجماعات المحلية بأي وسيلة كانت ولأي غرض كان. وتكون العقوبة من خمس (5) سنوات إلى عشر (10) سنوات والغرامة من 500000 دج إلى 1000000 دج، إذا أدت الأفعال المذكورة في الفقرة أعلاه، إلى عرقلة الدخول إلى مقرات الإدارات أو المؤسسات العمومية أو أي مؤسسة أخرى تقدم خدمة عمومية أو الجامعات المحلية أو الخروج منها أو سيرها العادي أو منع مستخدميها من القيام بمهامهم.

وإذا كانت الأفعال المذكورة في المادة قد ارتكبت باستعمال القوة أو التهديد باستعمالها أو من طرف أكثر من شخصين (2) أو يحمل سلاح، تكون عقوبة الحبس من عشر (10) سنوات إلى عشرين (20) سنة والغرامة من 1000000 دج إلى 2000000 دج.<sup>1</sup>

ومن الأمثلة التي تمت فيها تطبيق النص حادثة محاولة اقتحام مركز الشرطة في سدي سالم بولاية عنابة من طرف مجموعة أشخاص مسلحين في مارس 2023 حيث قضت محكمة الحجار بولاية عنابة بإيداع 60 شخصا الحبس المؤقت بتهمة عرقلة السير العادي لمؤسسة عمومية باستعمال أسلحة والتهديد والتعدي على رجال القوة العمومية أثناء تأدية مهامهم.<sup>2</sup>

### الفرع الثاني: الحماية القضائية للمرفق العام الإلكتروني

تعد معالجة الجريمة الإلكترونية والتصدي لها إحدى أهم التحديات للمشرع الجزائري خاصة مع التطور التكنولوجي في جميع الميادين ما يهدد أمن المرافق العامة ويعيق تحقيق مبادئ المرفق العام ما دفعه إلى وضع استراتيجية لمكافحة هاته الجرائم.

<sup>1</sup> - قانون رقم 14-21 مؤرخ في 28 ديسمبر سنة 2021، يعدل ويتم الأمر 66-156 المؤرخ في 08 يونيو سنة 1966، (ج رعد 99 مؤرخة في 29 ديسمبر 2021).

<sup>2</sup> - موقع الشعب: (<https://echaab.dz/2023/03/17>)، تاريخ التصفح: 09 ماي 2024، على الساعة: 16:04.

أولاً: الاستراتيجية الهيكلية لتعزيز الأمن الرقمي

### 1- استحداث القطب الجزائي كآلية جديدة لتعزيز الأمن الرقمي

استحدثت المشرع هذا القطب إدراكاً بأهمية هذا التخصص القضائي، إذ يعتبر من الأجهزة القضائية الهامة لرفع جاهزية العدالة وتفعيلها للحد من الجرائم المتصلة بالأمن الرقمي.

### 2- الهيئة الوطنية للوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجيا الإعلام والاتصال

استحدثت المشرع هاته الهيئة كانت تتمتع بصفة السلطة الإدارية المستقلة ليتراجع ويضعها تحت سلطة وزير الدفاع ومن بين أدوارها كهيئة مساعدة للجهات القضائية بعد حدوث الجريمة أنشئت هذه الهيئة سنة 2009 ووضعت تحت السلطة المباشرة لوزير العدل ودخلت حيز التنفيذ بعد صدور المرسوم الرئاسي 15-261 من بين مهامها وضع أرضية وطنية رقمية موحدة لتجسيد الاستراتيجية الوطنية للوقاية ومحاربة الجرائم الإلكترونية.<sup>1</sup>

### ثانياً: قوانين الحماية الجنائية للمرفق العام الإلكتروني

لا يمكن ضمان التحول الرقمي إلا من خلال تكريس الحماية الجنائية له في حالة وجود جرائم تمس أمنه مما استدى المشرع لتحديد صور الجريمة الإلكترونية ومن بين الجرائم.

### جريمة التلاعب في نظام المعالجة الآلية للمعطيات

كل من تلاعب بمعطيات نظام المعالجة الآلية عن طريق الغش أو حذف أو غير المعطيات التي يتضمنها، ويتضح من خلال هذا النص أن المادة تعاقب عن كل فعل من الأفعال السابقة في حال ارتكب الجاني أياً منها وهذا لخطورتها وتعطيلها للمرفق العام الإلكتروني وسيرورته.<sup>2</sup> كما يتم تسليط العقوبات الجزائية على كل من تثبت في حقه اختراق أنظمة معلومات المؤسسات أو الأفراد بطريقة غير شرعية.<sup>3</sup>

من خلال ما تقدم نستنتج أن المرفق العام الإلكتروني كي يطبق بإحكام مبدأ الاستمرارية ويعزز الضمانات المتعلقة بالمبدأ لا بد أنه هو الآخر تتم حمايته من الجرائم الإلكترونية التي قد تمسه وقد تتسبب في تعطيله ما يؤثر في مبدأ الاستمرارية بشكل غير مباشر.

### المبحث الثاني: ضمانات سير المرفق العام في الظروف الاستثنائية

<sup>1</sup> - خديجة قمار، استراتيجية التحول الرقمي والحماية الجنائية للمرفق العام الجزائري، مجلة الناقد للدراسات السياسية، المجلد

08، العدد 01، جامعة جيلالي بونعامة، 2024، ص 231، 232.

<sup>2</sup> - المرجع نفسه، ص 234.

<sup>3</sup> - المرجع نفسه، ص 234.

إن الظروف الاستثنائية التي قد يمر بها المرفق العام كالحروب والكوارث والأوبئة تفرض على المرفق العام الاحتفاظ بمبدأ الاستمرارية والانتظام لضمان تقديم الخدمات الحيوية للمواطن ولكن بصورة مرنة وتتناسب مع الوضع الاستثنائي، وفي سبيل تحقيق هذه الغاية وضعت السلطات الرسمية ضمانات تتلاءم مع هذه الظروف منها القضائية والمتمثلة في اعتماد النظريات القضائية الإدارية: نظرية الظروف الطارئة، نظرية الموظف الفعلي في الظروف العادية والاستثنائية، كما تبنى المشرع عدة قوانين وكيف بعضها بغية ضمان تسيير المرفق العام في هاته الأوضاع ، وباستغلال التطور التكنولوجي وتبني الإدارة الإلكترونية كنمط في تسيير المرافق العامة برز دورها الفعال هي أيضا في ضمان تقديم الخدمة العامة باستمرار أثناء هذه الظروف.

مما سبق ذكره سوف نقوم في هذا المبحث بدراسة مختلف هذه الضمانات من حيث قدرتها على الحفاظ على تشغيل المرافق العامة في الظروف الاستثنائية.

### المطلب الأول: الضمانات القضائية (نظريات القضاء الإداري)

سوف نتطرق في هذا المطلب إلى حماية المرفق العام في إطار النظريات القضائية الإدارية حيث سوف نخصص (الفرع الأول) لنظرية الظروف الطارئة، وسوف نخصص (الفرع الثاني) لنظرية الموظف الفعلي.

#### الفرع الأول: نظرية الظروف الطارئة

#### أولا: التعريف بنظرية الظروف الطارئة

الأصل في مجال التعاقد أن العقد شريعة المتعاقدين ولا يعفى المتعامل المتعاقد من التزاماته إلا في حالة القوة القاهرة وهي الحادث غير المتوقع الذي لا يمكن دفعه، وهذه النظرية لا يمكن العمل بها على إطلاقها في مجال العقود الإدارية لذا أنشأ القاضي الفرنسي النظرية لظروف موضوعية.<sup>1</sup>

تعتبر نظرية الظروف الطارئة مستقلة عن أطراف العقد بحيث قد يحصل أن تحدث خلال تنفيذ العقد ظروف اقتصادية غير متوقعة تفرض على المتعاقد مع الإدارة أعباء باهضة فتحدث

<sup>1</sup> - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 346.

اضطرابا في الشروط المالية المتعلقة بتنفيذ العقد، وهذا ما يحدث مثلا في فترة ارتفاع شديد للأسعار أو تخفيض العملة.<sup>1</sup>

### ثانيا: الأساس التشريعي لنظرية الظروف الطارئة

تجد أساسها التشريعي في القانون والتنظيم:

أ- القانون: تنص المادة 107 من القانون المدني على ما يأتي: يجب تنفيذ العقد طبقا لما اشتمل عليه وبحسن نية.<sup>2</sup>

ولا يقتصر العقد على إلزام المتعاقد بما ورد فيه فحسب، بل يتناول أيضا ما هو من مستلزماته وفقا للقانون والعرف والعدالة بحسب طبيعة الالتزام، غير أنه إذا طرأت حوادث استثنائية عامة.<sup>3</sup>

لم يكن في الحسبان توقعها وترتب على حدوثها أنه أصبح من المستحيل تنفيذ العقد، وإن لم يكن مستحيلا أصبح مرهقا للمدين بحيث يهدده بخسارة فادحة جاز للقاضي تبعا للظروف وبعد مراعاة مصلحة الطرفين أن يرد الالتزام المرهق إلى الحد المعقول ويقع باطلا كل اتفاق خلاف ذلك.<sup>4</sup>

ب- التنظيم: تنص المادة 153 من المرسوم الرئاسي 15-247 على ما يأتي: تسوى النزاعات التي تطرأ على تنفيذ الصفقة في إطار الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> ناصر عباد، الوجيز في القانون الإداري، مخبر الدراسات السلوكية والدراسات القانونية، الطبعة الثالثة، سطيف، 2006، ص 298.

<sup>2</sup> المادة 107 من الأمر رقم 75-58 المتضمن القانون المدني، المصدر السابق.

<sup>3</sup> محمد الصير بعلي، القرارات والعقود الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2017، ص 292، 293.

<sup>4</sup> المرجع نفسه، ص 293.

<sup>5</sup> المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر سنة 2015، المتضمن تنظيم الصفقات وتقويضات المرفق العام، (ج ر عدد 50 مؤرخة في 20 سبتمبر 2015).

المفهوم من المادة أن المصلحة المتعاقدة ملزمة بالبحث على حل ودي للنزاع الذي يطرأ عند تنفيذ الصفقة كلما سمح الحل ب إيجاد التوازن للتكاليف المترتبة على كل طرف، التوصل إلى أسرع إنجاز لموضوع الصفقة.<sup>1</sup>

### ثالثاً: شروط تحقق حالة الظروف الطارئة

- يجب أن يكون الحادث الطارئ خارج عن إرادة الطرفين.
- أن يكون الحادث غير متوقع.
- أن يحصل الحادثة في مرحلة تنفيذ الصفقة.
- قلب اقتصاديات الصفقة رأساً على عقب.

### رابعاً: آثار نظرية الظروف الطارئة على مبدأ الاستمرارية

- أصبحت النصوص القانونية تتضمن بنود تمكن من إعادة النظر في الأسعار تبعاً للتغيرات الاقتصادية.<sup>2</sup>
- مواصلة تنفيذ الصفقة، تحت طائلة التعرض للمسؤولية التعاقدية، لأن نظرية الظروف الطارئة إنما أقامها مجلس الدولة الفرنسي أصلاً لضمان استمرارية المرافق العامة.<sup>3</sup>
- استحقاق المتعامل المتعاقد لتعويض جزئي.
- تفرض إيجاد التوازن للتكاليف المترتبة على طرفي العقد في حالة عدم الاتفاق الودي.<sup>4</sup>

### الفرع الثاني: نظرية الموظف الفعلي

### أولاً: التعريف بنظرية الموظف الفعلي

<sup>1</sup> - محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 293.

<sup>2</sup> - ناصر عباد، المرجع السابق، ص 299.

<sup>3</sup> - محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 295.

<sup>4</sup> - المرجع نفسه، ص 295.

هي نظرية من ابتكار القضاء، وتتمثل في أنه عند تواجد ظروف استثنائية باستطاعة أشخاص أو هيئات غير مختصة إدارياً أن تمارس سلطات الإدارة تحقيقاً للمصلحة العامة وحتى سلطات المشرع.<sup>1</sup>

ولقد عرف الموظف الفعلي العديد من الفقهاء فمنهم من عرفه: هو الشخص الذي يقوم بأعمال الوظيفة العامة سواء صدر بتعيينه قرار خاطئ أو معيب أو لم يصدر قرار بتعيينه اطلاقاً.<sup>2</sup>

### ثانياً: حالات الموظف الفعلي

#### 1- الحالة الأولى

إما أن يتعلق الأمر بأشخاص دون نيابة، أو بأشخاص من القانون الخاص لا يخطئ بشأنهما أحد، لكن يوجدون بفعل الظروف محمولين على تسيير الجهاز الإداري، بسبب المبدأ الدستوري المتمثل في استمرارية المرافق العامة، وشروط معينة، وتكون بمثابة قرارات إدارية قابلة لعرضها أمام القاضي الإداري بواسطة دعوى تجاوز السلطة، ولا تخصص صفة الموظفين الفعليين إلا لهؤلاء، حتى ولو كانت تلك الصفة تستعمل لتعيين الموظفين المعتمدين بفعل الظروف على اختصاصات أعوان آخرين، وقد تكون قراراتهم صحيحة بالرغم من ذلك.<sup>3</sup>

#### 2- الحالة الثانية

قد يتعلق الأمر بموظفين يخرجون عن إطار اختصاصهم، لكن كل شيء يدفع إلى التصديق بأنهم مؤهلون قانوناً لإصدار القرارات التي يمضون عليها، وينجحون بذلك في خلق مظهر، أي مظهر صحيح يجعل الآخرين لا يشكون في صحته.<sup>4</sup>

وأحياناً نجد موظفاً ما قد عين بطريقة غير صحيحة في وظيفة ما، وقام باتخاذ عدة قرارات، ثم يصدر قرار بإبطال تعيينه، بالرغم من كون هذا الأخير ذو أثر رجعي، أي يعتبر الموظف كأنه لم يعين قط، فإن ذلك لن يجعل القرارات التي أصدرها الموظف قبل إبطال قرار تعيينه بأثر

<sup>1</sup> - لحسين بن شيخ أث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية، دار الهدى، الجزائر، 2005، ص 94.

<sup>2</sup> - بن علي بن عتو، المرجع السابق، ص 257.

<sup>3</sup> - لحسين بن شيخ أث ملويا، المرجع السابق، ص 95، 96.

<sup>4</sup> - المرجع نفسه، ص 95.

رجعي على أنها قرارات صادرة عن سلطة غير مختصة، بل تعتبر قرارات صحيحة، تطبيقاً لنظرية الموظف الفعلي، لكون الموظف كان يعتبر في نظر الغير كأنه هو الموظف القانوني.<sup>1</sup> وتبقى النظرية اجتهاداً قضائياً فرنسياً قد لا يلقي التأييد في دول أخرى.

### ثالثاً: تأثير نظرية الموظف الفعلي على مبدأ الاستمرارية

- اعترف القضاء الإداري بسلامة أعمال الموظف الفعلي بسبب الظروف التي تملي الاعتراف بسلامة تلك الأعمال ضماناً لسير المرافق العامة بشكل منتظم ومستمر، وهذا غالباً ما يحدث في اختفاء السلطات الشرعية لأي سبب كان وعجزها عن تقديم الخدمات.
- يترتب عن تطبيق النظرية الخروج عن المنطق القانوني المجرد وتصحيح تصرفات الموظفين الفعليين تقديراً للاعتبارات العملية الخاصة بضرورة استمرار المرافق العامة.
- اعتبرت تصرفات الموظف الفعلي تصرفات مشروعة استناداً إلى مبدأ الاستمرارية، وأيد الفقه والقضاء صحة أفعاله استثناءً من القواعد العامة التي تنظم الوظيفة.
- نظرية الموظف الفعلي تعتبر بديل هاما للموظف القانوني والذي يعتبر موظفاً بطريقة قانونية، قد جاء بها مجلس الدولة لعجز الموظف عن القيام بواجباته في ظروف استثنائية.<sup>2</sup>

### المطلب الثاني: الضمانات القانونية في الظروف الاستثنائية (الأخطار الكبرى والكوارث والأوبئة الصحية)

سوف نتطرق في هذا المطلب إلى تبيان الضمانات القانونية في ظل ظروف استثنائية غير متوقعة الحدوث، أين سنخصص (الفرع الأول) لحماية المرفق العام خلال الأخطار الكبرى والكوارث، وأما (الفرع الثاني) سنخصصه لحماية المرفق العام خلال الأوبئة الصحية (جائحة، وباء).

### الفرع الأول: حماية المرفق العام خلال الأخطار الكبرى والكوارث

<sup>1</sup> نفس المرجع السابق، ص 96.

<sup>2</sup> بن علي بن عتو، أطروحة الدكتوراه، المرجع السابق، ص 268، 269.

تشكل الأخطار الكبرى تهديدا حقيقيا محتملا يتقل كاهل المجتمعات والدول، وإذا تحقق وقوعها فسوف تصبح كارثة مدمرة تخلف وراءها أثارا على المستوى البشري والمادي، ومن المحتمل أن تعجز الدولة عن مجابتهها بحيث يمكن أن تقضي على البنية التحتية والخدمات الضرورية مثل الأمن، الصحة، الطاقة والمياه، وهذا يمس مباشرة مبدأ الاستمرارية ما يفرض على السلطات الرسمية التدخل لتقديم الخدمات الحيوية للمواطن ولكن بصورة مرنة وتتناسب مع الوضع الاستثنائي أي لابد من استمرار المرافق العامة الأساسية مهما كانت الظروف.

**أولا: حماية مبدأ الاستمرارية من الأخطار الكبرى**

### 1- تعريف الخطر الكبير

عرف المشرع الجزائري الخطر الكبير بأنه تهديد محتمل للإنسان والبيئة بفعل طبيعي استثنائي أو بفعل نشاطات بشرية (القانون 04-20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى في إطار التنمية المستدامة)، كما يمكن تعريفه بأنه هو التهديد المباشر للإنسان ومحيطه ومنشأته، له تأثير عندما يتحول إلى كارثة، ويتميز الخطر الكبير باحتمال وقوعه إلى كارثة ومدى التأثير بالنتائج، ويعتبر منطلق الكارثة.<sup>1</sup>

### 2- ترتيبات حماية مبدأ الاستمرارية بالوقاية من الأخطار الكبرى

#### -الترتيبات الأمنية الاستراتيجية

تناول المشرع ترتيبات الأمن الاستراتيجية المتعلقة ببعض المنشآت والبنى التحتية والخدمات الاستراتيجية تتمثل فيما يلي:

#### أ-ترتيبات الأمن الاستراتيجية المتعلقة بالمنشآت الأساسية للطرق والطرق السريعة

وتتعلق ببعض التدابير التي تصدرها الدولة لضمان الأمن في شبكة الطرق والطرق السريعة عند حدوث أخطار كبرى وتستهدف هذه التدابير حسب المادة 42 و 43 من قانون تسيير الكوارث

<sup>1</sup> سمير بشارة، تسيير المخاطر الكبرى: قراءة في التجربة الجزائرية، مجلة العلوم الإنسانية والاجتماعية، العدد 04، جامعة أم البواقي، 2020،

- التأمين الوقائي لشبكة الطرق والطرق السريعة بما فيها المنشآت الفنية الكبرى كالجسور والقناطر والأنفاق، من أن تكون لها قابلية للإصابة بمصادفات الأخطار الكبرى ولا سيما الزلازل والأخطار الجيولوجية
- إجراء الخبرة على المنشآت الفنية التي لم تكن أثناء إنجازها موضوع تدابير تقنية للوقاية من الأخطار الكبرى.<sup>1</sup>

### ب- ترتيبات الأمن الاستراتيجية الخاصة بالاتصالات والمواصلات السلكية واللاسلكية

هي التدابير التي يمكن أن تصدرها الدولة لتطوير الشبكة الوطنية للمواصلات السلكية واللاسلكية، الموثوقة والمؤمنة والموضوعة بكيفية تمكن من الحيولة دون أي اختلال وانقطاع بفعل وقوع خطر كبير، والتي يجب أن تهدف حسب المادتين 44 و45 من قانون تسيير الكوارث إلى تنويع نقاط الربط بالشبكات الدولية، وتأمين مراكز التقاطع الاستراتيجية للإبدال والإرسال، وجاهزية وسائل الاتصال الموثوقة والمناسبة عند الوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث.<sup>2</sup>

ج- ترتيبات الأمن الاستراتيجية المتعلقة بالمنشآت الأساسية والبنى ذات القيمة الاستراتيجية خص المشرع الجزائري البنائيات ذات القيمة الاستراتيجية في المادتين 46 و47.

وفقا لنص المادة 46 من القانون 04-20 تكون البنائيات ذات القيمة الاستراتيجية أو التراثية في المدن موضوع مخططات دراسة درجة القابلية للتعرض للخطر والموجهة لحمايتها من آثار الأخطار الكبرى بسبب موقعها أو طريقة إنجازها أو لقدم تشييدها.<sup>3</sup>

ووفقا للمادة 47 من نفس القانون السالف ذكره تحدث مخططات تمتين ذات أولوية ترمي إلى الحفاظ على البنائيات ذات القيمة الاستراتيجية أو التراثية استنادا إلى مخططات دراسة درجة القابلية للتعرض للخطر.<sup>4</sup>

### ثانيا: حماية مبدأ الاستمرارية حال وقوع الكوارث

<sup>1</sup> - حسن حميدة، الإطار المفاهيمي والقانوني للوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في القانون الجزائري، دفاثر البحوث العلمية، المجلد 10 العدد 01، كلية الحقوق جامعة البليدة، 2022، ص 526.

<sup>2</sup> - المرجع نفسه، ص 526.

<sup>3</sup> - قانون رقم 04-20 المؤرخ في 25 ديسمبر سنة 2004، يتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، (ج ر عدد 84 المؤرخة في 29 ديسمبر سنة 2004).

<sup>4</sup> - المادة 47 من القانون رقم 04-20، المصدر نفسه.

### 1- تعريف الكارثة

تعرف بأنها حدث مفاجئ غالبا ما يكون بفعل الطبيعة يهدد مصالح المجتمع الاجتماعية والاقتصادية، ويخل بالتوازن الطبيعي والاستقرار الاقتصادي للدول على الصعيد اليومي، فالكارثة من شأنها ان تربك الحياة اليومية للمواطن، فهي عبارة عن حادثة مدمرة كبيرة وقعت بصورة فعلية وينجم عنها أضرار بالغة وخسائر كبيرة في الممتلكات والأرواح في الجوانب المادية وفي الجوانب المعنوية، قد تكون ناتجة عن فعل الطبيعة مثل الزلازل والأعاصير والفيضانات ، وقد تكون فنية يتسبب فيها الإنسان بصورة عمدية أو بصورة غير عمدية.<sup>1</sup>

### 2- ضمان الخدمات العامة أثناء الكوارث

من أجل ضمان عدم توقف الخدمات العامة الأساسية والتقليل من المعاناة وحماية الممتلكات والأرواح أثناء الكوارث وضع المشرع الجزائري من خلال القانون 04-20 أليات وخطط تحقق الغاية أو كما يعرف بمنظومة تسيير الكوارث والمعرفة في المادة 04.

هي مجموع الترتيبات والتدابير القانونية المتخذة من أجل ضمان الظروف المثلى للإعلام والنجدة والإعانة والأمن والمساعدة وتدخل الوسائل الإضافية و/أو المتخصصة.<sup>2</sup>

#### أ-مخطط تنظيم النجدة

نصت المادة 53 من القانون 04-20 على ما يلي: يتكون كل مخطط لتنظيم النجدة من عدة وحدات ترمي إلى التكفل بكل جانب خاص من الكارثة وتسييره.

عند وقوع كارثة ما، تنشط الوحدات المطلوبة بحسب طبيعة الضرر.<sup>3</sup>

يفهم من نص المادة أن تتكفل كل وحدة بجانب من الكارثة سواء الصحي أو الأمني أو الغذائي أو الطاقة... الخ

#### ب-تنظيم عمليات التدخل للنجدة

<sup>1</sup> عزوز غربي، إدارة الكوارث والمخاطر الكبرى في الجزائر، مجلة الدراسات والبحوث القانونية، المجلد 04، العدد 02، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة مسيلة، 2020، ص 42.

<sup>2</sup> المادة 04، من القانون 04-20، المصدر السابق.

<sup>3</sup> المادة 53 من القانون 04-20، نفس المصدر السابق.

قسم المشرع مخططات تنظيم النجدة بحسب درجة خطورة الكارثة أو الوسائل الواجب تسخيرها إلى خمس مخططات، وطنية، مخططات مشتركة بين الولايات، مخططات ولائية يسهر الوالي على إعدادها وفي إطارها يمكنه تسخير الأشخاص والممتلكات حسب المادة 119 من قانون الولاية، ومخططات بلدية يعمل رئيس البلدية على تفعيلها وتنفيذها وتسخير الأشخاص والممتلكات في إطارها حسب المادة 90 من قانون البلدية، ومخططات النجدة للمواقع الحساسة، وإذا كانت هناك كارثة توضع مخططات تنظيم النجدة مشتركة فيما بينها.<sup>1</sup>

### ج- أولويات تنظيم عمليات النجدة

نصت المادة 54 يجب أن يوضع تنظيم عمليات النجدة والتخطيط لها بكيفية يتم التكفل من خلالها، حسب الأولوية بأقسام التدخلات الآتية:

- إنقاذ الأشخاص ونجدتهم
- إقامة أماكن الإيواء المؤقتة والمؤمنة
- أمن وصحة المنكوبين وممتلكاتهم
- التزويد بالماء الصالح للشرب وإقامة التزويد بالطاقة.<sup>2</sup>

يفهم من نص هذه المادة قيام الدولة بإعادة بتشغيل المرافق الحيوية للمنكوبين وتوفير الخدمات الأساسية كالأمن والصحة والطاقة والمياه لتخفيف المعاناة عنهم.

### د- تكوين الاحتياطات الاستراتيجية

تكون الدولة الاحتياطات الاستراتيجية الموجهة لضمان تسيير المرحلة الاستعجالية التي تعقب الكارثة كما هو محدد في أحكام المادة 55 أعلاه.<sup>3</sup>

وتتشكل هذه الاحتياطات على الخصوص مما يلي وفقا للمادة 65 من القانون 04-20

- الخيم والدارات، أو كل وسيلة أخرى موجهة للإيواء المؤقت للمنكوبين الذين لا مأوى لهم
- المؤن
- أدوية الاستعجالات الأولية ومواد التطهير ومكافحة انتشار الأوبئة والأمراض

<sup>1</sup> - حسن حميدة، المرجع السابق، ص 528.

<sup>2</sup> - المادة 54 من القانون 04-20، المصدر السابق.

<sup>3</sup> - المادة 64 من القانون 04-20، نفس المصدر السابق.

- صهاريج المياه الصالح للشرب المقطورة
- الماء الصالح للشرب المعبأ ضمن أشكال مختلفة.<sup>1</sup>

الفرع الثاني: حماية مبدأ الاستمرارية في المرفق العام أثناء الأوبئة الصحية المعدية الفتاكة

لم يصف المشرع الجزائري الأوبئة الصحية الخطيرة مثل جائحة كوفيد 19 ضمن حالات الطوارئ المنصوص عليها في الدستور أي أنها غير مقننة، لكن استدعت الضرورة اتخاذ تدابير من طرف السلطات الرسمية بهدف إرجاع الحال إلى أوضاعها والمحافظة على النظام العام.

أولاً: التكيف القانوني للأوبئة الصحية الخطيرة ذات الانتشار الواسع

### 1- اللوائح الصحية الدولية

اعتمدت منظمة الصحة العالمية ما يسمى باللوائح الصحية الدولية سنة 1969 وخضعت لعدد من التنقيحات إلى غاية 2005، وهي صك قانوني ملزم ل 200 دولة للعمل سوياً من أجل تعزيز الأمن العالمي ومواجهة المخاطر الصحية الحادة وهذا ينطبق على جائحة كورونا.<sup>2</sup>

تقتضي اللوائح إبلاغ منظمة الصحة العالمية بشفافية بكل الأحداث التي يمكن أن تشكل طارئة صحية، وبالنسبة لفيروس كورونا المستجد فقد أعلن المدير العام لمنظمة الصحة العالمية بتاريخ 30 يناير 2020 عن أن فاشية فيروس كورونا تشكل بالفعل طارئة من الطوارئ الصحية.<sup>3</sup>

### 2- في الجزائر

المادة 42 من قانون الصحة نصت على أنه تخضع الوقاية من الأمراض ذات الانتشار الدولي لأحكام اللوائح الصحية الدولية لمنظمة الصحة العالمية.<sup>4</sup>

يتضح من خلال المادة أنها تحيلنا إلى اللوائح الدولية لمنظمة الصحة العالمية.

<sup>1</sup> المادة 65 من القانون 04-20، المصدر نفسه.

<sup>2</sup> بوزيد بن محمود، حق الإنسان في الصحة ودور القانون زمن الأوبئة -وباء كوفيد 19 نموذجاً- الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، المجلد 13، العدد 02، جامعة محمد البشير الإبراهيمي برج بوعريش، 2021، ص 242.

<sup>3</sup> نفس المرجع السابق، ص 243.

<sup>4</sup> المادة 42 من قانون الصحة 18-11، المصدر السابق.

وبالنسبة لتطبيق هذه اللوائح الدولية في الجزائر لمواجهة وباء كورونا نشير أن الجزائر قد نشرت اللوائح الدولية سنة 2005 في الجريدة الرسمية بموجب المرسوم الرئاسي رقم 13-293 المؤرخ في 04 أوت سنة 2013.<sup>1</sup>

وبسبب الانتشار الواسع للوباء وأصبح حدثا وخيما على الصحة العمومية تم الاستعانة بالصلاحيات التنظيمية للوزير الأول باتخاذ تدابير استثنائية و صدر أول مرسوم تنفيذي في هذا الشأن تحت رقم 20-69 ثم تلاه المرسوم التنفيذي رقم 20-70 حمل بين تأشيراته الإشارة إلى المرسوم الرئاسي رقم 13-293، وقد تضمنت تدابير تهدف إلى وضع أنظمة الحجر وتقييد الحركة، وتأطير الأنشطة التجارية وتموين المواطنين، وقواعد التباعد، وكيفية تعبئة المواطنين لمساهمتهم في الجهد الوطني.<sup>2</sup>

وكان من نتائج هذه التدابير احتمال التوقف التام للخدمات العمومية لكن مقابل هذه التدابير التي غايتها الحفاظ على الصحة العامة صدرت تدابير تحمي مبدأ الاستمرارية وتضمن استمرار الخدمات

### ثانيا: ضمانات سير المرافق العامة أثناء الأوبئة الخطيرة الواسعة الانتشار

صدر بهذا الخصوص مرسوم تنفيذي رقم 20-69 يتعلق بتدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد-19) ومكافحته، حيث تضمن في طياته تدابير من شأنها الحفاظ على مبدأ الاستمرارية

#### 1- التشريع الجزائري

##### أ- تنظيم نقل الأشخاص

نص المرسوم في المادة

على تعليق نشاطات نقل الأشخاص خلال الفترة المذكورة في المادة 3 أعلاه وهي النقل البري في كل الاتجاهات، نقل المسافرين بالسكك الحديدية، النقل الموجه والمتمثل في الميتر و الترامواي

<sup>1</sup> المرسوم الرئاسي رقم 13-293 المؤرخ في 04 أوت سنة 2013، يتضمن نشر اللوائح الصحية الدولية (2005) المعتمدة بجنيف بتاريخ 23 مايو سنة 2005، (ج ر عدد 43 مؤرخة في 28 غشت سنة 2013).

<sup>2</sup> بوزيد بن حمود، المرجع السابق، ص 246.

والنقل بالمصاعد الهوائية، النقل الجماعي بسيارات الأجرة حيث يستثنى من هذا الإجراء نشاط نقل المستخدمين.

نصت المادة 4 على تنظيم نقل الأشخاص من أجل استمرارية الخدمة العمومية والحفاظ على النشاطات الحيوية في: المصالح المستثناة من أحكام هذا المرسوم المحددة في المادة 7 أدناه المؤسسات والإدارات العمومية، الهيئات الاقتصادية والمصالح المالية.<sup>1</sup>

### ب-ضمان خدمة التوصيل إلى المنازل

نصت المادة 5 على أنه تغلق في المدن الكبرى محلات بيع المشروبات ومؤسسات، وفضاءات الترفيه والتسلية والعرض والمطاعم، باستثناء خدمة التوصيل للمنازل.<sup>2</sup>

### ج- الاحتفاظ بـ50% على الأقل من مستخدمي كل مؤسسة وإدارة عمومية

حسب نص المادة 6 من نفس المرسوم يوضع 50% على الأقل في عطلة استثنائية مدفوعة الأجر من مستخدمي كل مؤسسة وإدارة عمومية.<sup>3</sup>

### د-المصالح المستثناة من العطلة الاستثنائية

- مستخدمو الصحة مهما كانت الجهة المستخدمة
- المستخدمون التابعون للمديرية العامة للأمن الوطني والتابعون للمديرية العامة للحماية المدنية
- المستخدمون التابعون للمديرية العامة للجمارك والتابعون لإدارة السجون
- مستخدمو مراقبة الجودة وقمع الغش
- المستخدمون التابعون للسلطة البيطرية والتابعون لسلطة الصحة النباتية
- المستخدمون المكلفون بمهام النظافة والتطهير والمستخدمون المكلفون بمهام المراقبة والحراسة
- المستخدمون اللازمون لاستمرارية الخدمات العمومية الحيوية، هذا ما جاءت به المادة 47

### هـ-التشجيع على العمل عن بعد

<sup>1</sup> - المادة 3، 4 من المرسوم التنفيذي 20-69، المصدر السابق.

<sup>2</sup> - المادة 5 من المرسوم التنفيذي 20-69، المصدر نفسه

<sup>3</sup> - المادة 6 من المرسوم التنفيذي 20-69، المصدر نفسه

<sup>4</sup> - المادة 7 من المرسوم التنفيذي 20-69، نفس المصدر السابق.

وهو الأمر الذي نصت عليه المادة 9 حيث جاء فيها أنه يمكن أن تتخذ المؤسسات والإدارات العمومية كل إجراء يشجع العمل عن بعد في ظل احترام القوانين والتنظيمات المعمول بها.<sup>1</sup>

### و-التسخير

جاء في نص المادة 10 يمكن للوالي أن يسخر مستخدمى أسلاك الصحة والمخبرين التابعين للمؤسسات العامة والخاصة مستخدمى الأمن الوطني والحماية المدنية والوقاية الصحية والنظافة العمومية وكل سلك معني بتدابير الوقاية من الوباء ومكافحته.

- كل فرد يمكن أن يكون معنيا بإجراءات الوقاية والمكافحة ضد الوباء بحكم مهنته أو خبرته
- كل مرافق الإيواء والمرافق الفندقية أو أي مرافق أخرى عمومية أو خاصة
- كل وسائل نقل الأفراد الضرورية عامة أو خاصة مهما كانت طبيعتها
- أي وسيلة نقل يمكن أن تستعمل للنقل الصحي أو تجهز لهذا الغرض عامة أو خاصة.<sup>2</sup>

### 2- ضمانات منظمة الصحة العالمية (لوائح الصحة الدولية)

نذكر بعض الضمانات التي تكفل توفير خدمات الصحة العامة أثناء الأوبئة والتي اقترتها منظمة الصحة العالمية ونشرتها الجزائر في الجريدة الرسمية بموجب المرسوم الرئاسي رقم 13-293 والملزمة بتطبيقها.

#### أ- القدرات اللازمة من أجل تحقيق الصحة العمومية

- توفير الدعم عن طريق توفير خدمات الموظفين المتخصصين، التحليل المخبري للعينات، توفير المساعدة اللوجستية مثل المعدات والإمدادات ووسائل النقل
- توفير صلات بأكثر سبل الاتصال المتاحة كفاءة مع المستشفيات، والعيادات والمطارات والموانئ والمعابر البرية والمختبرات ومناطق العمليات الرئيسية والمختبرات ومنطق العمليات الرئيسية الأخرى من أجل بث المعلومات والتوصيات الصادرة عن منظمة الصحة

<sup>1</sup> المادة 9 من المرسوم التنفيذي 20-69، المصدر نفسه.

<sup>2</sup> المادة 10 من المرسوم التنفيذي 20-69، المصدر نفسه.

العالمية فيما يتعلق بوقوع الأحداث داخل أراضي الدولة الطرف ذاتها، وداخل أراضي دول أطراف أخرى.<sup>1</sup>

### ب- القدرات الأساسية اللازمة في المطارات والموانئ والمعابر البرية

- توفير سبل الوصول إلى خدمة طبية ملائمة بما في ذلك المرافق التشخيصية الكائنة في مواقع تتيح سرعة تقييم حالة المسافرين المرضى وتوفير الرعاية لهم وتوفير ما يكفي من العاملين والمعدات والمرافق الملائمة
- توفير ما يلزم من معدات مناسبة وعاملين مناسبين لنقل المسافرين المرضى إلى مرفق طبي ملائم
- توفير عاملين مدربين من أجل التفتيش على وسائل النقل
- ضمان توفير بيئة ملائمة للمسافرين الذين يستخدمون مرافق نقاط الدخول.<sup>2</sup>

### المطلب الثالث: الضمانات الإلكترونية لسير المرفق العام

سنخصص هذا المطلب لتبيان أثر الإدارة الإلكترونية في حماية مبدأ الاستمرارية في الظروف الاستثنائية في (الفرع الأول)، بينما في (الفرع الثاني) سنتطرق فيه بإبراز بعض النماذج المتعلقة بتطبيقات الإدارة الإلكترونية في تسيير المرافق العامة في نفس الظروف السابق ذكرها.

### الفرع الأول: أثر الإدارة الإلكترونية على مبدأ الاستمرارية في الظروف الاستثنائية

#### أولاً: في نظرية الموظف الفعلي

إن مجال هذه النظرية يتقلص في ظل الذهاب إلى تطبيق الإدارة الإلكترونية والتقنيات التكنولوجية في المرافق العامة، وبالتالي فإن قيام الموظف الفعلي في الظروف الاستثنائية مثل الحروب والفيضانات بالعمل من الصعب تصوره في ظل نظام الإدارة الإلكترونية ، لأنه في هذه الحالة تصاب جميع الأنظمة الإلكترونية بخلل يمس النظام الإداري بكامله فلا يدع مجالاً لتواجد

<sup>1</sup> المادة 66 من المرسوم الرئاسي رقم 13-293، المصدر السابق.

<sup>2</sup> المادة 66 من المرسوم الرئاسي رقم 13-293، المصدر نفسه.

الموظف الفعلي في هذه الحالة، أما بخصوص الموظف الفعلي في الظروف العادية فإن وجود قواعد بيانات محكمة عن كل الموظفين، تمنع وتحظر قيام أي شخص غير مدرج في ضمن موظفي من المرفق من الولوج والتصرف بصفة غير مؤهلة كون الأنظمة التكنولوجية تتمتع بحماية ودقيقة للغاية، وبالتالي فإن كان قرار تعيينه معيب أو لم يصدر قرار بتعيينه فلا يمكن أن يكون موظفا قانونيا.<sup>1</sup>

### ثانيا: في الظروف الطارئة

إن قيام الظروف الطارئة في ظل تطبيق الإدارة الإلكترونية يحدث تأثيرات سلبية على النظام الإلكتروني، لكن تكون أقل حدة منها في المرفق التقليدي، لأن حدوث الزلازل أو الحروب أو الفيضانات في منطقة معينة بالدولة، لا يعني بالضرورة انهيار النظام الإلكتروني بالكامل، وذلك يرجع لوجود مركز معلومات رئيسي بالدولة، كما أن في بعض الأحيان نجد أن المواقع الإدارية الحكومية تعتمد على خوادم احتياطية ذات نطاق دولي، أو خارج حدود الدولة وضعت كاحتياط لتدارك التعطل.<sup>2</sup>

### ثالثا: في الأوبئة الصحية

إن الخدمة الإلكترونية الصحية توفر الاستشارات والمعلومات والخدمات الطبية إلى المرضى عبر الوسائط الإلكترونية، فبإمكان المرضى الحصول على نتائج الفحوصات الطبية والتحليل المخبرية على الشبكة المحلية للمستشفى، كما عرفت منظمة الصحة العالمية على أنها استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصال من أجل الصحة.

لجأت المؤسسة الصحية غي مختلف دول العالم إل استعمال التواصل عن بعد بين الأطباء لمناقشة الوضعية الوبائية، واعتمدت على عدة تقنيات لتنظيم الاجتماع بين وزراء الصحة في عدد من دول العالم من أجل إعداد بروتوكول صحي يتماشى مع الوضع، حيث استطاعت الدول مواجهة الأزمة بأقل الأضرار من الدول التي تفتقر أو تتعدم فيها الرقمنة، ما يستنتج أن الرقمنة

<sup>1</sup> - أونيسي ليندة، المرجع السابق، ص 211.

<sup>2</sup> - المرجع نفسه، ص 212.

تساعد في توفير جميع المعلومات في الوقت المناسب للقطاع العام والخاص على حد سواء، كما أنها تساهم في رفع تنسيق العمل على أعلى مستوى بين الأطباء والصيدلة.<sup>1</sup>

### الفرع الثاني: نماذج تطبيق الإدارة الإلكترونية في الظروف الاستثنائية

خلال فترة وباء كورونا الذي اجتاح العالم بأسره والجزائر طبعاً من بين الدول المتضررة سعت الحكومة الجزائرية إلى التحكم في الوباء من خلال إصدارها لنصوص تنظيمية تقيد الحريات العامة لضمان الصحة العامة من جهة ومن جهة أخرى تضمن تشغيل مرافقها العامة وهو ما تضمنته المادة 9 من المرسوم التنفيذي 20-69 التي جاء فيها أنه يمكن أن تتخذ المؤسسات والإدارات العمومية كل إجراء يشجع العمل عن بعد في ظل احترام القوانين والتنظيمات المعمول بها،

### أولاً: قطاع التعليم العالي

بذلت وزارة التعليم العالي جهوداً كبيرة لدمج الإدارة الإلكترونية في مؤسساتها خاصة بعد جائحة كورونا التي عطلت الدراسة، حيث تم تزويد الجامعات بشبكة أنترنت باعتبارها أداة للبحث وتقنية مركزية في تطوير العلم وحققت نتائج متمثلة في:

أ- **التسجيلات الجامعية:** حيث توفر خدمات إلكترونية للطلبة حاملي شهادة البكالوريا الجدد، إذ بإمكانهم الاستفادة من خدمة التسجيل الأولي ودفع حقوق التسجيل والنقل والإيواء إلكترونياً دون تنقل الطالب للجامعة.<sup>2</sup>

ب- **التعليم عن بعد:** كشفت وزارة التعليم العالي من خلال مراسلة رقم 288/أ.خ و/2020 وجهتها إلى رؤساء الندوات الجهوية للجامعات ومدراء المؤسسات الجامعية عن مبادرة بيداغوجية وضعها القطاع لوضع حد لتقشي فيروس كورونا تركز على أرضية تتضمن استمرارية تلقي الدروس عن بعد تعتبر من أحدث الأساليب التعليمية نسبياً، حيث لا يشترط تواجد الأستاذ والطالب بالجامعة أو التقيد بالوقت مثلما يشترط في التعليم الحضوري، مما ساهم في تعويض

<sup>1</sup> نوال مازيغي، الخدمات الرقمية كألية لضمان استمرارية المرافق العامة في ظل جائحة كورونا، دفاثر البحوث العلمية، المجلد 11، العدد 01، المركز الجامعي مرسلني عبد الله تيبازة، 2023، ص 625.

<sup>2</sup> جيلالي بهاز، سارة بن عطاء الله، الإدارة الإلكترونية ودورها في تحسين الخدمة العمومية والمرفق العام، مجلة الاقتصاد والتنمية المستدامة، المجلد 5، العدد 02، جامعة غرداية، 2022، ص 200.

دروس المحاضرات والأعمال الموجهة والأعمال التطبيقية بمثيلاتها عبر الخط وتعويض الدروس المتأخرة الناتجة التوقف الاضطراري للدراسة جراء وباء كورونا، وأيضا في تقليل المال والوقت المهدور في سبيل الوصول إلى الجامعة.<sup>1</sup>

ج- خدمات المكتبة الإلكترونية: توفر المكتبة منصة sndl و الذي تعتبر أكبر قاعدة بيانات تضم العديد من الكتب والمقالات والرسائل العلمية الوطنية والدولية في جميع المجالات والميادين، ومن شأن هذا أن يسهل خدمة الوصول إلى المادة العلمية ورفع جودة البحث العلمي.<sup>2</sup>

### ثانيا: قطاع التربية الوطنية

وضعت وزارة التربية خطة طوارئ لمواجهة تعليق دوام التعليم ولضمان استمرارية تلقي التلاميذ للدروس المقررة لهم تتمثل فيما يلي:

تفعيل وتوسيع جهاز الدعم المدرسي بدءا من 05 أفريل 2020 من خلال الأرضيات الرقمية للديوان الوطني للتعليم والتكوين عن بعد لفائدة تلاميذ الرابعة متوسط والسنة الثالثة ثانوي وفق برنامج زمني لولوج هذه الأرضيات.<sup>3</sup>

بث حصص تعليمية تخص الفصل الثالث من السنة الدراسية 2020/2019 بدءا من يوم 05 أفريل 2020، لفائدة تلاميذ جميع مستويات المراحل التعليمية الثلاثة عن طريق قنوات تعليمية عبر الأنترنت وفق برنامج زمني للبث عبر اليوتيوب.<sup>4</sup>

### ثالثا: قطاع العدالة

وبالتزامن مع فيروس كورونا أصدر المشرع الأمر 20-04 المتمم للأمر 66-155 والمتضمن قانون الإجراءات الجزائية بموجب بكتاب ثان مكرر عنوانه استعمال وسائل الاتصال المسموعة والمرئية أثناء الإجراءات القضائية، يتضمن المواد من 441 مكرر إلى 441 مكرر

<sup>1</sup> - نادية بوخرص، المرجع السابق، ص 1770.

<sup>2</sup> - جيلالي بهاز، سارة بن عطاء الله، المرجع السابق، ص 201.

<sup>3</sup> - نادية بوخرص، المرجع السابق، ص 1699، 1770.

<sup>4</sup> - نفس المرجع السابق، ص 1770.

11، فساهم هذا الوباء في تعميم استعمال تقنية المحادثة المرئية عن بعد إلى المتهم غير المحبوس، بشأن استجوابه أو سماعه أو إجراء مواجهة بينه وبين غيره.<sup>1</sup>

تتخذ نفس الإجراءات مع باقي الشهود والخبراء والمترجمين بموجب أحكام المادة 441 مكرر من الأمر 04-20 وهذا ما يؤسس للتوجه نحو التقاضي الإلكتروني الذي يتميز بالسرعة في الإجراءات ومعالجة الملفات رقمياً، ودقة المواعيد، والحضور الإلكتروني لأطراف الدعوى وتقديم المستندات وتقديم الطعون، ومتابعة الدعوى إلى غاية الحكم.<sup>2</sup>

كما عرف قطاع العدالة عصرنة نوعية، ولو أنها جزئية بفضل القانون 03-15 المتعلق بعصرنة العدالة، حيث كرس إنشاء واستحداث مديرية مركزية بوزارة العدل لهذا الغرض، وأقر ممارسات قانونية افتراضية، حيث وضع أنظمة آلية للإدارة والتسيير وتقديم الخدمات إلكترونياً، وخاصة في ظل وباء جائحة كورونا الأمر الذي ساعد على الحضور الإلكتروني للمتهمين بدل الحضور الفعلي في جلسات المحكمة لمقتضيات بعد المسافة أو سير العدالة باشتراط موافقة المتهم والنيابة العامة في مادة الجرح، وإذا ما تمت محاكمتهم وصاروا محبوسين تكون لمدة قصيرة لا تتجاوز 03 سنوات.<sup>3</sup>

### ملخص الفصل الثاني

في سبيل الوصول إلى غاية المرفق العام في تحقيق المصلحة العامة للمرتفقين بتقديمه خدماته بصورة مستمرة ومنتظمة في مختلف الظروف، ضم هذا الفصل أهم الضمانات النابعة من السلطات الرسمية في الدولة (تشريعية، قضائية، تنفيذية)، والمعاهدات الدولية المصادق عليها، فضلاً عن ذلك استخدام الوسائل التكنولوجية المتمثلة في اعتماد الرقمنة والتي تهدف كلها إلى تحقيق الغاية السالفة الذكر.

<sup>1</sup>- أمر رقم 04-20 مؤرخ في 30 غشت سنة 2020، يعدل ويتم الأمر 66-156 المؤرخ في 08 يونيو سنة 1966 والمتضمن قانون الإجراءات الجزائية، (ج ر عدد 51 مؤرخة في 31 غشت سنة 2020).

<sup>2</sup>- ملكي دريدر، مرفق العدالة الإلكترونية في الجزائر - بين ضرورة العصر وجائحة كورونا-، معارف، المجلد 16، العدد 02، جامعة البويرة، 2021، ص 260.

<sup>3</sup>- المرجع نفسه، 262.

هذا ما يجعل الأعوان المشغلين للمرفق العام المتواجدين في مختلف الوضعيات التنظيمية التي قد تطرأ على علاقتهم بالمرفق العام يخضعون لتنظيم حقوقهم وواجباتهم بما يضمن سير المرافق العامة بانتظام، وهو نفس الضمان الذي يسري أيضا على المرفق العام ذاته مهما كانت وضعيته التنظيمية، سواء موضوع امتياز أو مدينا لدى الغير أو كان في وضعية خارج التنظيم كمحاولة عرقلته بالقوة أو التهديد.

كما يمكن للمرفق العام أن يكون في وضعية فرضتها ظروف استثنائية كانت غير متوقعة كالحروب والكوارث والأوبئة الصحية العابرة للحدود ولكون الاستمرارية تعتبر أحد المبادئ الأساسية في المرفق العام فلا مبرر لتعطيله، فوجب الاحتفاظ بالمبدأ لضمان تقديم الخدمات الحيوية للمواطن ولكن بصورة مرنة وتتناسب مع الوضع الاستثنائي، وذلك يكون بالأخذ بالنظريات القضائية الإدارية في بعض الحالات الطارئة، وإصدار تشريعات وتنظيمات تتكيف مع الوضع حالة الكوارث والأوبئة، والاعتماد على الإدارة الرقمية كأسلوب في التسيير في هذه الأوضاع مثل العمل عن بعد في زمن الأوبئة الصحية.

الخاتمة

بعد دراستنا لموضوعنا الذي عرجنا فيه في البداية على الجانب الفقهي المتعلق بالمرفق العام لإبراز الأركان المختلفة التي يقوم عليها، وخصوصاً معيار المنفعة العامة، هذا الأخير الذي يعتبر الأساس في استمراريته، ومنه فإن الاستمرارية هي أهم المبادئ التي يقوم عليها المرفق العام، وبتناولنا لمبدأ الاستمرارية كموضوع لدراستنا قمنا بتأطيره منهجياً وفقهياً وقانونياً الأمر الذي بين لنا المكانة المرموقة التي يحظى بها حيث تظهر في مختلف التشريعات والاجتهادات القضائية، والتي أحاطته بضمانات في الظروف العادية والاستثنائية، منها القانونية نجدها في كل الهرم التدريجي للقانون (الدستور، القوانين، التشريع الفرعي)، وأخرى قضائية سواء في القضاء العادي أو القضاء الإداري.

كما تطرقنا في بعض جوانب الموضوع إلى الإطار التنظيمي المتعلق بإصلاح المرفق العام بتطبيق الإدارة الإلكترونية كنمط في تسييره وهي أحد الأساليب الحديثة للتنمية الإدارية، ما يضمن فعاليتها في تحقيق الصالح العام وهو ما انعكس إيجاباً على مبدأ الاستمرارية، سواء في الظروف العادية أو في ظل الظروف الاستثنائية التي من المحتمل أن يمر بها المرفق العام، ومن خلال ما سبق توصلنا إلى جملة من النتائج نوجزها فيما يلي:

- تعتبر تقديم الخدمات العامة الأساس في المرفق العام، فهي التزام مفروض على الدولة وضمن لحقوق المواطنين.
- يعد مبدأ الاستمرارية والانتظام أهم المبادئ التي تحكم المرافق العامة.
- مبدأ الاستمرارية ذو قيمة دستورية فهو نابع من استمرارية الدولة.
- نجد هذا المبدأ نصت عليه مختلف تشريعات العالم وهذا متطرقنا إليه ببعض من التطبيقات.
- أحد أوجه الإصلاح الإداري للمرفق العام الانتقال من الإدارة التقليدية إلى الإدارة الإلكترونية، وهو ضرورة فرضها التطور التكنولوجي والظروف المختلفة.
- تطبيق الإدارة الإلكترونية يستلزم توفير متطلبات تقنية، مالية، قانونية، تنظيمية.
- تطبيق الإدارة الإلكترونية له أثر إيجابي في تحسين الخدمة العامة من حيث حسن تنظيم سير المرفق وتحسين جودة الخدمة العامة.
- ان تطبيق الإدارة الإلكترونية يساهم في تعزيز سير المرافق العامة بشكل مطرد ودؤوب ما يجعل تطبيق مبدأ الاستمرارية يتجه في تطبيقه للإحكام.

- الإدارة الإلكترونية عززت الضمانات القانونية في الظروف العادية الامر الذي قلل من التأثيرات على المرفق العام، كالاستقالة، الإضراب..
- استحداث آليات متمثلة في الهياكل والقوانين لتوفير الأمن للمرفق العام الإلكتروني ضد الجريمة الإلكترونية.
- تعتبر الضمانات القانونية والقضائية آليات فعالة للحفاظ على مبدأ الاستمرارية
- قيد المشرع حقوق وواجبات الأعوان المرتبطين بالمرفق العام وربطها بضمان سيرورة المرفق العام، فربط الاستقالة بتقديم طلب والاستمرار في العمل إلى غاية البت فيها، والعطل السنوية نظمها بما تسمح به ضروره المصلحة فيمكن إما تأجيل العطلة السنوية أو استدعاء العون الموجود في عطلة سنوية، وقيد العطل المرضية بفرض إجراءات يتم من خلالها كشف العطل الصورية، أما واجبات العون متمثلة في الالتزام بتقديمه الخدمة العامة وفق دوام تنص عليه القوانين والأنظمة يختلف من قطاع إلى آخر حسب أهميته.
- قام المشرع بحماية المرفق العام في مختلف الوضعيات التي قد تطرأ عليه فلا يجوز الحجز على أمواله وألزم صاحب عقد الامتياز بتشغيل المرفق باستمرار، كما نظم وضعية المرفق العام أثناء الاضراب.
- يشكل عقد الامتياز أحد وسائل الإدارة لضمان سير المرافق العامة لكونه يوفر الخدمة العامة للجمهور مع تحسين نوعيتها.
- توفير الحماية القضائية للمرفق العام من كل محاولة عرقلته سواء بالقوة أو التهديد من خلال تجريم هذه الممارسات.
- ضمن القضاء الإداري في إطار النظريات القضائية سير المرفق العام بصفة مستمرة في الظروف طارئة وهذا بالأخذ بنظرية الموظف الفعلي ونظرية الظروف الطارئة.
- توفير الحماية القانونية الاستباقية لمبدأ الاستمرارية في حال احتمال وقوع أخطار كبرى بتبني استراتيجيات أمنية ووقائية.
- وجب الاحتفاظ بمبدأ الاستمرارية في الظروف الاستثنائية وذلك بضمان تقديم الخدمات الحيوية أثناء الكوارث
- الإدارة الإلكترونية عززت الضمانات القضائية وبالتالي فإن قيام نظرية الموظف الفعلي في الظروف الاستثنائية يصعب تصوره كون وجود قواعد بيانات محكمة حول الموظفين.

- ساهمت الإدارة الإلكترونية خلال فترة وباء كورونا التواصل عن بعد بين الأطباء قي مختلف دول العالم، وفي توفير جميع المعلومات في الوقت المناسب، ورفعت تنسيق العمل بين الأطباء والصيدالة.
- شجعت الجزائر المؤسسات والإدارات العمومية على أسلوب العمل عن بعد خلال جائحة كورونا.
- قطع مرفق العدالة في الجزائر شوطا كبيرا نحو الإدارة الإلكترونية من خلال قانون عصرنة العدالة ما جعله يتكيف مع الوضع بتقديمه الخدمة العامة خلال جائحة كورونا.

# قائمة المصادر والمراجع

أولاً: المصادر

1- الدساتير:

في الجزائر

1. دستور 1996، الصادر بموجب الأمر رقم 96-438 المؤرخ في 7 ديسمبر 1996، (ج ر عدد الصادرة في 8 ديسمبر سنة 1996).
2. التعديل الدستوري لسنة 2020 المنشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-442 مؤرخ في 2020/12/30 والمتضمن تعديل الدستور والمصادق عليه في استفتاء 01 نوفمبر 2020 (ج ر عدد 82 صادرة في 30 ديسمبر 2020).

الدساتير الأجنبية

1. الدستور المغربي الصادر بتنفيذه ظهير شريف رقم 1.11.91، صادر في 29 يوليو 2011، (ج ر عدد 5964 مؤرخة في 30 يوليو 2011).
2. الدستور الفرنسي Constitution du 4 octobre 1958 (telle que modifiée jusqu'à la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République).

2- الاتفاقيات الدولية:

1. اتفاقية مؤتمر العمل الدولية صادقت عليها الجزائر في 22 ماي 1969، (ج ر عدد 49 المؤرخة في جوان 1969).

3- القوانين

1. الأمر 66-133 المؤرخ في يونيو 1996، المتضمن القانون الأساسي للتوظيف العمومية، (ج ر عدد 46 مؤرخة في 08 يونيو 1966).
2. الأمر رقم 75-58 المؤرخ في 26 سبتمبر سنة 1975 يتضمن القانون المدني، (ج ر عدد 78 لسنة 1978).
3. قانون رقم 81-08، مؤرخ في 27 يونيو سنة 1981 يتعلق بالعطل السنوية، (ج ر 26 مؤرخة في 30 جوان سنة 1981).
4. القانون رقم 85-07 المتعلق بإنتاج الطاقة الكهربائية ونقلها وتوزيعها وبالتوزيع العمومي للغاز المؤرخ في 06 أوت 1985

5. القانون رقم 88-01 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات الاقتصادية، صادر في 12 جانفي 1988، (ج ر عدد 12 جانفي 1988).
6. قانون رقم 90-11 مؤرخ في 21 أبريل سنة 1990، يتعلق بعلاقات العمل، (ج ر 17 مؤرخة في 25 أبريل سنة 1990).
7. أمر رقم 96-13 مؤرخ في 15 يونيو سنة 1996، يعدل ويتم القانون رقم 83-17 المؤرخ في 16 يوليو سنة 1983 والمتضمن قانون المياه، (ج ر عدد 37 مؤرخة 16 يونيو سنة 1996).
8. الأمر 01-04 مؤرخ في 20 غشت 2001، يتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصصتها، (ج ر عدد 47 لسنة 2001).
9. القانون رقم 01-13 يتضمن توجيه النقل البري وتنظيمه المؤرخ في 07 أوت 2001 (ج ر عدد 80 مؤرخة في 2010) والمعدل والمتمم ب القانون رقم 10-13 المؤرخ في 05 جوان 2011، (ج ر عدد 32 مؤرخة في 2011).
10. قانون رقم 04-20 المؤرخ في 25 ديسمبر سنة 2004، يتعلق بالوقاية من الاخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، (ج ر عدد 84 المؤرخة في 29 ديسمبر سنة 2004).
11. قانون رقم 06-01، المؤرخ في 20 فيفراير 2006، والمتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، (ج ر عدد 14، سنة 2006).
12. الأمر رقم 03/06 مؤرخ في 15 يوليو سنة 2006، المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، (ج ر عدد 46 مؤرخة في 16 يوليو سنة 2006).
13. قانون رقم 08-14 مؤرخ في 20 يوليو سنة 2008، يعدل ويتم القانون 90-30 المؤرخ في أول ديسمبر سنة 1990، والمتضمن قانون الأملاك الوطنية، (ج ر عدد 44، مؤرخة في غشت سنة 2008).
14. قانون رقم 15-03 مؤرخ في أول فبراير سنة 2015 يتعلق بعصرنة العدالة (ج ر عدد 06 مؤرخة في 10 فبراير سنة 2015).

15. قانون رقم 15-19 مؤرخ في 18 ربيع الأول عام 1437 الموافق ل 30 ديسمبر سنة 2015، يعدل ويتم الأمر 66-155 المؤرخ في 18 صفر 1386هـ الموافق ل 08 يونيو سنة 1966 المتضمن قانون العقوبات، ج ر عدد 71.
16. أمر رقم 20-04 مؤرخ في 30 غشت سنة 2020، يعدل ويتم الأمر 66-156 المؤرخ في 08 يونيو سنة 1966 والمتضمن قانون الإجراءات الجزائية، (ج ر عدد 51 مؤرخة في 31 غشت سنة 2020).
17. قانون رقم 21-14 مؤرخ في 28 ديسمبر سنة 2021، يعدل ويتم الأمر 66-156 المؤرخ في 08 يونيو سنة 1966، (ج ر عدد 99 مؤرخة في 29 ديسمبر 2021).
18. القانون رقم 23-08 المؤرخ في 21 يونيو سنة 2023، يتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية للعمل وتسويتها وممارسة حق الإضراب، (ج ر عدد 82 مؤرخة في 30 ديسمبر سنة 2023).

### 4- النصوص التنظيمية

#### 1.4- المراسيم الرئاسية

1. المرسوم الرئاسي رقم 88-131 مؤرخ في 04 يوليو سنة 1988، ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، (ج ر عدد 27 المؤرخة في 06 يوليو 1988).
2. مرسوم رئاسي رقم 07-308 مؤرخ في 29 سبتمبر سنة 2007 يحدد كفاءات توظيف الأعوان المتعاقدين وحقوقهم وواجباتهم والعناصر المشكلة لرواتبهم والقواعد المتعلقة بتسييرهم وكذا النظام التأديبي (ج ر عدد 61 مؤرخة في 30 سبتمبر 2007).
3. مرسوم رئاسي رقم 12-415 مؤرخ في 11 ديسمبر 2012، كمال الدين عمراني، النظام الذي يتضمن التصديق على الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والإدارة المعتمد في باديس أبابا بتاريخ 31 يناير 2011، (ج ر عدد 68 سنة 2012).
4. المرسوم الرئاسي رقم 13-293 المؤرخ في 04 أوت سنة 2013، يتضمن نشر اللوائح الصحية الدولية (2005) المعتمدة بجنيف بتاريخ 23 مايو سنة 2005، (ج ر عدد 43 مؤرخة في 28 غشت سنة 2013).

5. المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر سنة 2015، المتضمن تنظيم الصفقات وتفويضات المرفق العام، (ج ر عدد 50 مؤرخة في 20 سبتمبر 2015).
6. المرسوم الرئاسي رقم 20-442 مؤرخ في 2020/12/30 والمتضمن تعديل الدستور والمصادق عليه في استفتاء 01 نوفمبر 2020، (ج ر عدد 82 صادرة في 30 ديسمبر 2020).

### 2.4- المراسيم التنفيذية

1. مرسوم تنفيذي رقم 92-276، مؤرخ في 06 يوليو 1992، يتضمن مدونة أخلاقيات الطب، (ج ر عدد 52 سنة 1992).
2. مرسوم تنفيذي رقم 15-315، مؤرخ في 10 ديسمبر سنة 2015، يتعلق بإصدار نسخ الحالة المدنية بطريقة إلكترونية، (ج ر عدد 68 مؤرخة في 27 ديسمبر سنة 2015).
3. المرسوم التنفيذي رقم 18-199 المؤرخ في 02 أوت 2018 والمتعلق بنفويض المرفق العام، (ج ر عدد 48، المؤرخة في 05 أوت 2018).
4. مرسوم تنفيذي رقم 20-69، مؤرخ في 19 مارس 2020، يتعلق بتدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد-19) ومكافحته، (ج ر عدد 15 مؤرخة في 21 مارس سنة 2020).
5. المرسوم التنفيذي رقم 23-361 يحدد فيه قائمة الأنشطة ومناصل العمل التي تتطلب حد أدنى من الخدمة وقائمة القطاعات والمستخدمين والوظائف الممنوع عليهم اللجوء إلى الاضراب، (ج ر عدد 67 مؤرخة في 18 أكتوبر سنة 2023).

### 3.4- المراسيم

1. المرسوم رقم 84-27 مؤرخ في 11 فبراير سنة 1984 يحدد كفاءات تطبيق العنوان الثاني من القانون رقم 83-11 المؤرخ في 2 يوليو سنة 1983 والمتعلق بالتأمينات الاجتماعية، (ج ر عدد 7 مؤرخة في 14 فبراير سنة 1984).

### ثانيا: المراجع

#### 1- الكتب

1. أ. ملويا لحسين بن شيخ، دروس في المنازعات الإدارية، دار الهدى، الجزائر، 2005.
2. بعلي محمد الصغير، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013.

3. بعلي محمد الصغير، القرارات والعقود الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2017.
4. بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، دار جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الخامسة، الجزائر.
5. الزغبى خالد، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1998.
6. السيد رسلان العودة عبد اللطيف، النظرية العامة للاستقالة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2004.
7. الشريف شمس الدين بشير، لعقابي سميحة، قانون المرفق العمومي، منشورات دار الهدى، الجزائر، 2023.
8. شيحا إبراهيم عبد العزيز، الأموال العامة، توزيع منشأة المعارف جلال حزي وشركائه، الإسكندرية، 2002.
9. صبيح ميسوم، المؤسسة الإدارية في المغرب العربي، مطابع الدستور التجارية، الأردن، 1985.
10. عباد ناصر، الوجيز في القانون الإداري، مخبر الدراسات السلوكية والدراسات القانونية، الطبعة الثالثة، سطيف، 2006.
11. محيو أحمد، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الرابعة، الجزائر، 2006.

### 2- الأطروحات

1. بن علي بن عتو، النظام القانوني لمبدأ استمرارية المرفق العام، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، تخصص قانون عام معمق، جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف، 2023.
2. بن عياش أسية، الإدارة الإلكترونية كألية لتحسين الخدمة العمومية في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، 2023.
3. العيداني محمد، الإشكالات القانونية لاعتماد الحكومة الإلكترونية في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تخصص القانون المعمق، جامعة عاشور زيان، الجلفة، 2022.

### 3-المذكرات

1. بلجل عتيقة، الإضراب في المرافق العامة، -دراسة مقارنة-، مذكرة لنيل شهادة الماجيستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، بسكرة، 2005.

### 4-المقالات العلمية

1. أونيسي ليندة، المبادئ الضابطة للمرفق العام الإلكتروني، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، المجلد14، العدد01، جامعة عباس الغرور، خنشلة، 2021.
2. بشارة سمير، تسيير المخاطر الكبرى: قراءة في التجربة الجزائرية، مجلة العلوم الإنسانية والاجتماعية، العدد 04، جامعة أم البواقي، 2020.
3. بكار ريم هاجر، عبد القدر بوراس، النظام القانوني للمرافق العامة في ظل نظام اقتصاد السوق، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية، المجلد08، العدد02، 2023.
4. بلمهدي إبراهيم، مبدأ الاستمرارية المرفق العمومي في النظام القانوني الجزائري، مجلة الباحث للدراسات القانونية والسياسية، العدد01، مارس2016.
5. بن بعلاش خاليدة، عمر زغودي، عقود امتياز المرافق العمومية في مجال الخدمات العمومية للموارد المائية، مجلة إليزا للبحوث والدراسات، المجلد 06، العدد02، جامعة ابن خلدون تيارت، 2021.
6. بن عودة حورية، الإدارة الإلكترونية وأثرها على مبادئ سير المرافق العامة، مجلة البحوث القانونية والسياسية، العدد10، جامعة سعيدة، 2018.
7. بن محمود بوزيد، حق الإنسان في الصحة ودور القانون زمن الأوبئة -وباء كوفيد19 نموذجاً- الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، المجلد13، العدد 02، جامعة محمد البشير الإبراهيمي برج بوعرييج، 2021.
8. بن منصور عبد الكريم، نظرة مفاهيمية للمرفق العام في الجزائر، المجلة الجزائرية للدراسات التاريخية والقانونية، العدد 1و2، 2016.
9. بن يكن عبد المجيد، المرافق العامة ونظامها القانوني في التشريع الجزائري، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، العدد11، جامعة عاشور بن زيان بالجلفة، 2018.

10. بهاز جيلالي، بن عطاء الله سارة، الإدارة الإلكترونية ودورها في تحسين الخدمة العمومية والمرفق العام، مجلة الاقتصاد والتنمية المستدامة، المجلد 05، العدد 02، جامعة غرداية، 2022.
11. بوجانة محمد، المركز القانوني للعون المتعاقد في القانون الجزائري، مجلة الدراسات القانونية، المجلد 08، العدد 02، جامعة غليزان، 2022.
12. بوخرص نادية، الإدارة الإلكترونية وأثرها على مبدأ استمرارية المرفق العام، مجلة الحقوق والحريات، المجلد 10، العدد 01، 2022.
13. حدهوم دليلة راشدي، اسمهان مزوار، قراءة في مفهوم العجز كشرط للاستفادة من العطلة المرضية، المجلة نظرة على القانون الاجتماعي، المجلد 09، العدد 01، جامعة أحمد بن أحمد وهران 2، 2019.
14. حسن حميدة، الإطار المفاهيمي والقانوني للوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في القانون الجزائري، دفاثر البحوث العلمية، المجلد 10، العدد 01، كلية الحقوق جامعة البليدة، 2022.
15. دريدر ملكي، مرفق العدالة الإلكترونية في الجزائر - بين ضرورة العصر وجائحة كورونا-، معارف، المجلد 16، العدد 02، جامعة البويرة، 2021.
16. رشا خليل عبد، مدى دستورية إضراب الموظف العام في ظل القانونين الفرنسي والمصري، مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية، المجلد 04، العدد 12، السنة 04.
17. سقني فاكية، أثر الإدارة الإلكترونية على المبادئ التي تحكم سير المرفق العام، مجلة الأبحاث القانونية والسياسية، العدد 02، كلية الحقوق والعلوم السياسية سطيف، 2020.
18. سوداني نور الدين، الحق في الراحة والعطل والغيابات القانونية للموظف العام، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، المجلد 16، العدد 01، 2023.
19. السيد محمد، ناصر بتول، أثر تطبيق مفهوم الإدارة الإلكترونية على مبدأ استمرارية المرافق العامة، مجلة جامعة البعث، المجلد 44، العدد 12، جامعة حلب سوريا، 2022.

20. عمراني كمال الدين، النظام القانوني للمرافق العمومية والنتائج القانونية المترتبة عليه، مجلة طبنة للدراسات العلمية الأكاديمية، المركز الجامعي النعامة، المجلد 05، العدد 01، 2022.
21. غربي عزوز، إدارة الكوارث والمخاطر الكبرى في الجزائر، مجلة الدراسات والبحوث القانونية، المجلد 04، العدد 02، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة مسيلة، 2020.
22. غربي بشرى، هدايات حماس، تقييد حق الإضراب عن العمل كألية ناجعة لضمان حسن سير المرافق العامة، المجلد 16، العدد 02، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، 2023.
23. فرعون محمد، المرفق العام بين الالتزام بخدمة المواطن وظاهرة الفساد، مجلة القانون العام الجزائري والمقارن، المجلد الأول، العدد 01، جامعة جيلالي ليايس سيدي بلعباس، 2015.
24. فيساح جلول، النظام القانوني للعطل في الوظيفة العامة، مذكرة ماجيستر، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، 2002.
25. قادية عبد الله، المراقبة الإدارية في مجال الضمان الاجتماعي، دراسة وأبحاث المجلة العربية في العلوم الإنسانية والاجتماعية، مجلد 10، عدد 01، جامعة بسكرة، 2018.
26. قاسمي عائشة، العوامل المؤثرة في تقديم الخدمات في المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، مجلة البحوث والدراسات التجارية، العدد الثالث، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2018.
27. القبيلات حمدي سليمان، تطبيق مبدأ سير المرفق العام بانتظام واطراد، مجلة الأبحاث القانونية والسياسية، المجلد 03، العدد 02، 2021، جامعة العلوم الإسلامية العالمية الأردن، 2021.
28. قروف جمال، النظام القانوني للأعوان المتعاقدين في الوظيفة العمومية في الجزائر، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، المجلد 08، العدد 01، جامعة سكيكدة، 2020.
29. قمار خديجة، استراتيجيات التحول الرقمي والحماية الجنائية للمرفق العام الجزائري، مجلة الناقد للدراسات السياسية، المجلد 08، العدد 01، جامعة جيلالي بونعامة، 2024.

30. كانش أحمد، عبد المومن مجدوب، نظام العطل في الوظيفة العمومية في كل من الجزائر وتونس، دفاتر السياسة والقانون، المجلد12، العدد02، 2020.
31. مازة عبلة، دور الطبيب المعالج والطبيب المستشار في منح العطلة المرضية، مجلة قانون العمل والتشغيل، المجلد05، العدد01، جامعة محمد بن أحمد وهران2، 2020.
32. مازيغي نوال، الخدمات الرقمية كألية لضمان استمرارية المرافق العامة في ظل جائحة كورونا، دفاتر البحوث العلمية، المجلد11، العدد01، المركز الجامعي مرسلي عبد الله تيبازة، 2023.
33. مراح سليمة، حق الإضراب ومبدأ الاستمرارية في التشريع الجزائري، توافق أم تعارض؟، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية، المجلد59، العدد01، مارس2022.
34. مميث إيمان، مبدأ الاستمرارية كضمانة دستورية لحماية الحقوق والحريات في الجزائر، مجلة الحقوق والعلوم السياسية جامعة خنشلة، المجلد10، العدد01، 2023.
35. ميلاس محمد الزين، النظام القانوني للمرفق العام، دائرة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، المجلد05، العدد02، 2021.
36. يحياوي نبيل محمد، خصوصية الاستقالة ومبدأ استمرارية المرفق العام بانتظام، المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية، المجلد6، العدد01، 2022.

### 5-المواقع الإلكترونية

1. موقع الشعب: (<https://echaab.dz/2023/03/17>)، تاريخ التصفح: 09 ماي 2024، على الساعة: 16:04.
2. موقع على الفطرة:-[http://www.3alafitra.blog/26/04/2023/homechooling\\_contunuite](http://www.3alafitra.blog/26/04/2023/homechooling_contunuite)، تاريخ التصفح: 31 مارس 2024، على الساعة: 22:28.
3. موقع: <https://zenodo.org>، مصطفى سدني، مبدأ استمرارية المرفق العمومي في سياق الطوارئ الصحية، ص5، تاريخ التصفح: 04 أبريل 2024، على الساعة: 17:00.



شكر وتقدير

|    |   |
|----|---|
| أ  | مقدمة: .....  |
| 1  | الفصل الأول: نظرية المرفق العام وفكرة مبدأ الاستمرارية.....                         |
| 3  | المبحث الأول: الإطار الفقهي والتنظيمي للمرفق العام .....                            |
| 3  | المطلب الأول: مفهوم المرفق العام.....   |
| 3  | الفرع الأول: تعريف المرفق العام وفق المعيار العضوي.....                             |
| 4  | الفرع الثاني: تعريف المرفق العام وفق المعيار الموضوعي.....                          |
| 5  | الفرع الثالث: تعريف للمرفق العام متفق عليه .....                                    |
| 6  | المطلب الثاني: أركان المرفق العام.....  |
| 6  | الفرع الأول: المرفق العام تنشئه الدولة .....  |
| 6  | أولاً: المرفق عام تحدثه الدولة:.....  |
| 6  | ثانياً: نطاق اختصاص الدولة بإنشاء المرافق العامة:.....                              |
| 7  | الفرع الثاني: هدف المرفق العام هو تحقيق المصلحة العامة .....                        |
| 8  | الفرع الثالث: خضوع المرفق العام لسلطة الدولة .....                                  |
| 8  | الفرع الرابع: الخضوع لنظام قانوني استثنائي.....                                     |
| 8  | المطلب الثالث: الإصلاح الإداري للمرفق العام (الانتقال إلى الإدارة الإلكترونية)..... |
| 9  | الفرع الأول: مفهوم الإدارة الإلكترونية كمنط لتسيير المرفق العام .....               |
| 9  | أولاً: تعريف الإدارة الإلكترونية.....   |
| 11 | ثانياً: خصائص الإدارة الإلكترونية .....   |
| 12 | ثالثاً: تمييز الإدارة الإلكترونية عن غيرها من المفاهيم المشابهة .....               |
| 13 | رابعاً: تعريف المرفق العام الإلكتروني.....  |

- 15..... الفرع الثاني: متطلبات الإدارة الإلكترونية
- 15..... أولاً: المتطلبات التقنية
- 15..... ثانياً: متطلبات مالية
- 15..... ثالثاً: متطلبات قانونية
- 16..... رابعاً: متطلبات تنظيمية
- 16..... الفرع الثالث: أثر الإدارة الإلكترونية على المرفق العام
- 17..... أولاً: أثر الإدارة الإلكترونية في تحسين الخدمة العمومية
- 18..... ثانياً: أثر الإدارة الإلكترونية على مبدأ سير المرفق العام
- 20..... المبحث الثاني: الإطار المفاهيمي والتنظيمي لمبدأ الاستمرارية
- 21..... المطلب الأول: مفهوم مبدأ الاستمرارية والانتظام
- 21..... الفرع الأول: التعريف اللغوي لمصطلحات الدراسة
- 21..... أولاً: الانتظام
- 21..... ثانياً: الاستمرارية
- 22..... الفرع الثاني: نشأة مبدأ الاستمرارية في المرفق العام
- 22..... الفرع الثالث: التعريف الفقهي لمبدأ الاستمرارية
- 22..... أولاً: يقصد بمبدأ الاستمرارية le principe de continuité :
- 23..... ثانياً: تعريف المبدأ في الظروف الاستثنائية
- 24..... المطلب الثاني: أهمية مبدأ الاستمرارية
- 24..... الفرع الأول: ارتباط مبدأ الاستمرارية والانتظام في المرفق العام بالمصلحة العامة
- 26..... الفرع الثاني: مبدأ الاستمرارية والانتظام في المرفق العام لضمان حقوق المواطنين
- 27..... المطلب الثالث: الإرساء القانوني لمبدأ الاستمرارية في المرفق العام
- 28..... الفرع الأول: الإقرار الدستوري لمبدأ الاستمرارية

|         |   |
|---------|---|
| 28..... | أولاً: في القانون المقارن   |
| 28..... | ثانياً: في الجزائر  |
| 30..... | ثالثاً: المعاهدات الدولية.....  |
| 30..... | الفرع الثاني: الأساس التشريعي (العادي والعضوي) لمبدأ الاستمرارية                |
| 30..... | أولاً: في الجزائر   |
| 34..... | ثانياً: في التشريع المقارن  |
| 36..... | الفرع الثالث، مبدأ الاستمرارية في التشريع الفرعي                                |
| 36..... | أولاً: بالنسبة للمراسيم الرئاسية.....   |
| 37..... | ثانياً: بالنسبة للمراسيم التنفيذية  |
| 39..... | ملخص الفصل الأول  |
| 41..... | الفصل الثاني: ضمانات حماية مبدأ الاستمرارية                                     |
| 43..... | المبحث الأول: ضمانات سير المرفق العام في الظروف العادية                         |
| 43..... | المطلب الأول: الضمانات المتعلقة بالأعوان المرتبطين بالمرفق العام                |
| 44..... | الفرع الأول: التنظيم القانوني للاستقالة   |
| 44..... | أولاً: التعريف الفقهي للاستقالة   |
| 44..... | ثانياً: الاستقالة في التشريع الجزائري   |
| 45..... | ثالثاً: آثار الاستقالة على مبدأ الاستمرارية                                     |
| 47..... | رابعاً: أثر الإدارة الإلكترونية في تعزيز الضمانة القانونية (تنظيم حق الاستقالة) |
| 47..... | الفرع الثاني: تنظيم العطل   |
| 47..... | أولاً: تنظيم العطل السنوية  |
| 50..... | ثانياً: تنظيم العطل المرضية   |
| 54..... | الفرع الثالث: التعاقد كآلية للتوظيف استثناء                                     |

|         |   |
|---------|---|
| 55..... | أولاً: تعريف العون المتعاقد   |
| 55..... | ثانياً: حالات توظيف الأعوان المتعاقدين مع الإدارات العمومية                 |
| 56..... | ثالثاً: الضمانات القانونية لمبدأ الاستمرارية                                |
| 56..... | المطلب الثاني: الضمانات المتعلقة بالوضعيات القانونية المرتبطة بالمرفق العام |
| 57..... | الفرع الأول: تنظيم وضعية المرفق العام في الإضراب                            |
| 57..... | أولاً: تعريف الإضراب  |
| 57..... | ثانياً: الضمانات القانونية لمبدأ الاستمرارية -تقييد حق الإضراب-             |
| 60..... | ثالثاً: أثر الإدارة الإلكترونية في تنظيم حق الإضراب                         |
| 60..... | الفرع الثاني: عدم جواز الحجز على الأموال العامة                             |
| 61..... | أولاً: المقصود بمبدأ عدم جواز الحجز على الأموال العامة                      |
| 61..... | ثانياً: الضمانات القانونية لحماية الأموال العامة                            |
| 62..... | الفرع الثالث: المرفق العام الموضوع محل عقد امتياز                           |
| 62..... | أولاً: تعريف عقد الامتياز وفقاً للتشريع الجزائري                            |
| 62..... | ثانياً: التعريف الفقهي لعقد الامتياز  |
| 63..... | ثالثاً: حماية مبدأ الاستمرارية في المرفق العام محل عقد الامتياز             |
| 63..... | المطلب الثالث: الضمانات القضائية لمبدأ الاستمرارية                          |
| 63..... | الفرع الأول: الحماية القضائية للمرفق العام من التعطيل                       |
| 63..... | أولاً: الممارسات المعطلة للمرفق العام                                       |
| 64..... | ثانياً: تجريم تعطيل المرفق العام  |
| 64..... | الفرع الثاني: الحماية القضائية للمرفق العام الإلكتروني                      |
| 65..... | أولاً: الإستراتيجية الهيكلية لتعزيز الأمن الرقمي                            |
| 65..... | ثانياً: قوانين الحماية الجنائية للمرفق العام الإلكتروني                     |

|         |  |
|---------|--|
| 65..... | المبحث الثاني: ضمانات سير المرفق العام في الظروف الاستثنائية.....                                      |
| 66..... | المطلب الأول: الضمانات القضائية (نظريات القضاء الإداري).....   |
| 66..... | الفرع الأول: نظرية الظروف الطارئة.....   |
| 66..... | أولاً: التعريف بنظرية الظروف الطارئة.....  |
| 67..... | ثانياً: الأساس التشريعي لنظرية الظروف الطارئة.....   |
| 68..... | ثالثاً: شروط تحقق حالة الظروف الطارئة.....   |
| 68..... | رابعاً: آثار نظرية الظروف الطارئة على مبدأ الاستمرارية.....  |
| 68..... | الفرع الثاني: نظرية الموظف الفعلي.....   |
| 68..... | أولاً: التعريف بنظرية الموظف الفعلي.....   |
| 69..... | ثانياً: حالات الموظف الفعلي.....   |
| 70..... | ثالثاً: تأثير نظرية الموظف الفعلي على مبدأ الاستمرارية.....  |
| 70..... | المطلب الثاني: الضمانات القانونية في الظروف الاستثنائية (الأخطار الكبرى والكوارث والأوبئة الصحية)..... |
| 70..... | الفرع الأول: حماية المرفق العام خلال الأخطار الكبرى والكوارث.....                                      |
| 71..... | أولاً: حماية مبدأ الاستمرارية من الأخطار الكبرى.....   |
| 72..... | ثانياً: حماية مبدأ الاستمرارية حال وقوع الكوارث.....   |
| 75..... | الفرع الثاني: حماية مبدأ الاستمرارية في المرفق العام أثناء الأوبئة الصحية المعدية الفتاكة.....         |
| 75..... | أولاً: التكيف القانوني للأوبئة الصحية الخطيرة ذات الانتشار الواسع.....                                 |
| 76..... | ثانياً: ضمانات سير المرافق العامة أثناء الأوبئة الخطيرة الواسعة الانتشار.....                          |
| 79..... | المطلب الثالث: الضمانات الإلكترونية لسير المرفق العام.....   |
| 79..... | الفرع الأول: أثر الإدارة الإلكترونية على مبدأ الاستمرارية في الظروف الاستثنائية.....                   |
| 79..... | أولاً: في نظرية الموظف الفعلي.....   |

## فهرس المحتويات

|          |  |
|----------|--|
| 80.....  | ثانيا: في الظروف الطارئة.....  |
| 80.....  | ثالثا: في الأوبئة الصحية.....  |
| 81.....  | الفرع الثاني: نماذج تطبيق الإدارة الإلكترونية في الظروف الاستثنائية..... |
| 81.....  | أولا: قطاع التعليم العالي.....   |
| 82.....  | ثانيا: قطاع التربية الوطنية.....   |
| 82.....  | ثالثا: قطاع العدالة.....   |
| 83.....  | ملخص الفصل الثاني.....   |
| 85.....  | الخاتمة.....   |
| 89.....  | قائمة المصادر والمراجع.....  |
| 100..... | فهرس المحتويات:.....   |
| 106..... | ملخص.....  |

## ملخص

يعتبر المرفق العمومي هو البنية التنظيمية التي تمثل الخدمات التي تقدمها الدولة للمواطنين بصورة مستمرة ومنظمة، وهذه الاستمرارية يجسدها أحد أهم المبادئ الذي يحكم المرافق العامة وهو مبدأ الاستمرارية، والذي حظي بمكانة رفيعة ظهرت في مختلف التشريعات والاجتهادات القضائية في مختلف الدول، التي أحاطته بضمانات تؤمن تطبيقه في الظروف العادية والاستثنائية، وذلك بتنظيم حقوق وواجبات الأعوان المشغلين للمرفق العام ومختلف الوضعيات التي قد تطرأ على المرفق العام بما يضمن سيرورة المرفق العام، موازاة مع ذلك فرض التطور التكنولوجي آلية تسير جديدة للمرفق العام بالانتقال من نمط الإدارة التقليدية إلى نمط الإدارة الإلكترونية وهو ما أثر بالإيجاب في تعزيز مختلف الضمانات خاصة في الظروف الاستثنائية، ما جعل المبدأ يتجه إلى التطبيق المحكم.

## Summary

A public utility is an organizational structure that represents the services provided by the state to citizens on a continuous and regular basis, and this continuity is embodied by one of the most important principles governing public utilities, the principle of continuity, which has received a high status and has appeared in various legislations and judicial jurisprudence in various countries, which surrounded it with guarantees to ensure its application in normal and exceptional circumstances, by regulating the rights and duties of this has positively influenced the strengthening of various guarantees, especially in exceptional circumstances, which has made the principle move to strict application.